

La Loi du 13 Août 1926 et les Ressources d'Impôts des Budgets locaux

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 14 Mars 1930, à 2 heures

PAR

JEAN LORAND

PRÉSIDENT : M. E. ALLIX.

SUFFRAGANTS : M. A. MESTRE.

M. ROGER PICARD.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Loi du 13 Août 1926
et les Ressources d'Impôts
des Budgets locaux

La Loi du 13 Août 1926 et les Ressources d'Impôts des Budgets locaux

THÈSE

pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 14 Mars 1930, à 2 heures

PAR

JEAN LORAND

PRÉSIDENT : M. E. ALLIX.

SUFFRAGANTS : M. A. MESTRE.

M. ROGER PICARD.

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

1930

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX. — Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française. - 5^e Edit. 1927.
- ALLIX. — Le Projet de Réforme des Impositions locales. (Revue d'Economie Politique, 1909, p. 372 et suiv.).
- ALLIX. — La Réforme des Impôts locaux (Revue Politique et Parlementaire, Décembre 1920).
- ALLIX et LECERCLÉ. — L'Impôt sur le Revenu, tome II, chap. XVII (1927).
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de Droit Administratif.
- BOCQUET. — L'Impôt sur le Revenu cédulaire et général.
— La Réforme des Impositions locales (1921).
- BONNARD. — Les Finances locales et la Réforme des Impôts locaux. - Extrait de la Revue de Science et de Législation financières (1921).
- BRASSAUD. — La Réforme des Finances locales. - Thèse, Paris (1924).
- CAILLAUX. — Les Impôts en France.
- DESBATS. — Le Budget municipal, 1895.
— Le Budget départemental, 1911.
- DUBOIS (Paul). — Essai sur les Finances communales (1898).
- GIRAULT (Arthur). — Manuel de Législation financière. (1925).
- GIRAULT (Arthur). — Le Dégrèvement de la terre et ses conséquences. (1914).
- GIRAULT (Arthur). — La Réforme des Budgets départementaux et communaux. (Economiste Français, 12 Mars 1921 à 3 Juin 1922 ; Revue Politique et Parlementaire, Juillet 1922).
- JÈZE. — Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française, 1920.

IV

LESCURE. — La Suppression des Octrois (*Revue Politique et Parlementaire*, Octobre 1922).

MORGAND. — La Loi municipale, 1923.

REGNAULT. — Le Projet d'Impôt sur le Revenu et les Finances communales. - Thèse, Paris (1912).

TERQUEM. — Rapports aux Congrès de l'Association des Maires de France.

TRUCHY. — Le Système des Impôts d'Etat en France. (*Revue d'Economie Politique*, 1901).

Journal Officiel. — Documents et Débats parlementaires.

Chambre, 1909. — Annexe n° 2351 : Projet Caillaux du 3 Mars 1909 et Procès-verbaux de la Commission extraparlamentaire de réforme des impositions locales.

Chambre, 1910. — Annexe n° 3223 : Rapport présenté par M. Malvy, le 17 Mars 1910, au nom de la Commission de Législation fiscale.

Chambre, 1917. — Annexe n° 3585 : Rapport Tournan (Fonds commun des Contributions indirectes).

Chambre, 1920. — Annexe n° 1838 : Projet de loi sur le fonds commun du chiffre d'affaires.

Chambre, 1920. — Annexe n° 1185 : Proposition Caillet (Caisse d'avances aux Communes).

Chambre, 1920. — Annexe n° 1837 : Projet de loi sur la répartition du fonds commun du chiffre d'affaires.

Chambre, 1921. — Annexe n° 3080 : Projet de loi instituant des taxes départementales.

Chambre, 1922. — Annexe n° 4775 : Rapport Niveaux sur les projets instituant des taxes communales et départementales.

Chambre, 1923. — Rapport Marin, au nom de la Commission des Réformes (*J. O.*, 10 Décembre 1923, p. 885 et suiv.).

Sénat, 1925. — Annexe n° 203 : Proposition Emile Sari tendant à la réforme des finances départementales et communales.

INTRODUCTION

Le problème de la réforme des impositions locales s'est posé, quand le législateur a commencé la refonte du système des impôts directs d'Etat, sur lesquels se greffaient les centimes, source principale des recettes départementales, et qui tiennent une place importante dans le budget communal. Cependant le Parlement s'est jusqu'ici prononcé pour la solution paresseuse du *statu quo*. Les lois du 8 Août 1890 et du 9 Mars 1914, qui confèrent le caractère d'impôt de quotité à la contribution foncière des propriétés bâties, puis des propriétés non bâties, maintiennent à titre fictif le principal issu du dernier contingent pour le calcul des centimes locaux. La loi du 31 Juillet 1917 crée, à côté de l'impôt général sur le revenu, des impôts sur les différentes sortes de revenus. Elle supprime les contributions personnelle et mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, pour la part de l'Etat, mais elle laisse subsister les cen-

VI

times départementaux et communaux, qui continueront « provisoirement » d'être assis sur les principaux abrogés.

Ce provisoire dure encore, malgré quelques modifications apportées dans le calcul des principaux et le report des centimes des portes et fenêtres sur la contribution mobilière et les patentes.

Cependant, l'accroissement des charges supportées par les collectivités locales, surtout depuis la guerre, a suscité pour beaucoup d'entre elles une véritable crise financière, qui ne permet plus d'ajourner le problème des impôts départementaux et communaux. Il ne se pose plus seulement, comme en 1914 - 1917, au point de vue de la qualité des recettes, de leur valeur doctrinale ou sociale, mais au point de vue de la quantité même. La question est de savoir si les départements et les communes disposeront de ressources fiscales suffisantes pour faire face, autrement que par des emprunts répétés, à une masse de plus en plus imposante de dépenses.

Déjà, avant la guerre, c'était pour les groupements locaux, comme pour l'Etat, un problème que celui de l'accroissement des budgets. Les lois de solidarité sociale leur imposaient de lourdes charges : assistance médicale gratuite (loi du 14 Juillet

VII

1893) ; enfants assistés (loi du 27 Juin 1904) ; assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables (loi du 14 Juillet 1905) ; retraites ouvrières et paysannes (loi du 5 Avril 1910) ; assistance aux femmes en couches (loi du 17 Juin 1913) et aux familles nombreuses (loi du 14 Juillet 1913) ; protection de la santé publique (loi du 15 Février 1902).

Dans la même période, l'activité des communes et des départements s'attachait au développement des routes et des chemins, aux transports en commun, aux distributions d'eau, de gaz et d'électricité, à la construction d'écoles, etc...

Aussi, les dépenses accusent-elles une progression rapide. (1)

	DÉPARTEMENTS	COMMUNES
1891	257.348.000	641.619.000
1895	278.348.000	693.814.000
1900	311.307.000	761.164.000
1905	361.786.000	815.966.000
1910	562.819.000	942.011.000
1913	614.007.000	1.039.638.000

La guerre apporte avec elle des charges exceptionnelles, avec les services que l'Etat impose aux municipalités d'assurer : allocations militaires,

(1) Annuaire Statistique du Ministère du Travail.

VIII

secours de chômage, réfugiés, réquisitions, cartes de pain, de sucre, de charbon, certificats de toutes sortes.

La législation sociale se développe naturellement : dispensaires médicaux (loi du 15 Août 1916) ; sanatoria pour tuberculeux (loi du 7 Septembre 1919) ; extension de l'assistance aux femmes en couches (loi du 2 Décembre 1917) ; primes à la natalité (loi du 30 Avril 1921) ; encouragement national aux familles nombreuses (loi du 22 Juillet 1923).

Les collectivités locales ont aussi le devoir moral de subventionner certains organismes : Offices des pupilles de la Nation, des mutilés et réformés de guerre ; offices agricoles ; caisses de crédit agricole ; offices publics d'habitations à bon marché.

Mais la cause essentielle de la crise des finances locales, c'est la hausse générale des prix, conséquence de la dépréciation de l'unité monétaire nationale. Elle oblige les départements et les communes à relever constamment, à partir de 1919 et 1920, les traitements du personnel et les salaires des ouvriers, cependant que la loi sur la journée de huit heures entraîne un accroissement de l'effectif ouvrier. Elle leur fait subir de lourds

coefficients de majoration pour le prix des travaux de voirie, d'adduction d'eau, d'électrification, de construction d'écoles, demeurés en suspens pendant la guerre, et qu'il est urgent de reprendre.

Enfin elle entraîne pour les concessionnaires de distribution de gaz, d'électricité, de chemins de fer d'intérêt local et de tramways, des déficits d'exploitation, dont la charge définitive retombe sur les départements et les communes, en vertu de l'application par la jurisprudence du Conseil d'Etat de la théorie de l'imprévision. (1)

En 1920, le total des dépenses des communes s'élève à 8.985.503.889 francs. Bien que les statistiques du Ministère de l'Intérieur, établies d'après les comptes administratifs, ne permettent pas une comparaison avec les chiffres d'avant la guerre, tirés des éléments des budgets primitifs, l'écart des statistiques de 1914 et de 1920 laisse apercevoir l'énorme accroissement des charges communales.

Pour y faire face, les collectivités locales, comme l'Etat, ont eu recours à l'emprunt, mais à des conditions de plus en plus onéreuses, à mesure que s'accroissait la dépréciation monétaire. Elles

(1) Jurisprudence inaugurée par l'Arrêt du 4 Mars 1916 (Société du Gaz de Bordeaux).

X

ont ainsi grevé leurs budgets de nouvelles charges d'intérêts et d'amortissements et les établissements de crédit ont fini par leur refuser tout concours.

Il fallait donc recourir aux modes de recettes ordinaires : taxes, centimes, auxquels l'Etat a ajouté des subventions et l'institution de fonds communs. Mais c'est surtout sur les centimes additionnels qu'a porté la politique d'augmentation des recettes. Des statistiques présentées aux Congrès des Maires de France font ressortir l'augmentation des centimes de 1913 à 1920 pour un certain nombre de villes d'importance diverse. Une enquête faite à la demande de M. le Sénateur Sari, auteur d'une proposition de loi sur la réforme des impositions départementales et communales, pour la période de 1920 à 1924, montre que la progression s'est encore accentuée après la conclusion de la paix.

Voici quelques chiffres empruntés à ces statistiques :

	1914	1920
Lyon	43	193
Bordeaux	74	248
Toulouse	126	305
Caen	80	262
Nantes	119	325

	1914	1920
Saint-Etienne	131	354
Pantin	57	307
Rouen	65	355
Brest	68	447
Pré Saint-Gervais ...	102	508
Marseille	80	526

L'enquête de 1925 porte uniquement sur des villes de 15.000 à 45.000 habitants. Elle fait ressortir une augmentation de centimes variant de 25 à 250 %.

Pour les départements, dont les centimes constituent la ressource essentielle, leur accroissement est aussi très marqué :

	1913	1920
Basses-Pyrénées	69,80	162,55
Hérault	98,24	337,97
Gironde	54,91	76,26
Eure	55	105
Côte-d'Or	63,40	140,50
Loiret	74,43	106,62
Haute-Marne	67,55	135,72

Augmentation considérable des centimes, constitution de fonds communs : voilà les deux remèdes apportés à la crise financière des collectivités locales. Ils laissent tous deux celles-ci dans la

XII

dépendance de la fiscalité d'Etat : les fonds communs, répartis par le législateur, proviennent d'impôts d'Etats ; les centimes sont assis sur des principaux, d'ailleurs fictifs, d'impôts d'Etat appliqués ou même supprimés. Ces deux procédés prêtent à de sérieuses critiques. Les centimes reposent sur des bases rejetées pour la fiscalité de l'Etat, et sans rapport direct avec la matière imposable. Les fonds communs, d'abord acceptés avec empressement, ont soulevé d'autres griefs.

Aussi la crise financière des départements et des communes a-t-elle fini par placer le problème de leurs ressources fiscales sur son véritable terrain, à la fois scientifique et pratique. L'idée se fait jour insensiblement que les finances locales ne doivent pas être à la remorque des finances de l'Etat. La question déborde le point de vue de la décentralisation administrative et se pose sur le terrain des caractères mêmes de l'impôt local. Au maintien d'une fiscalité locale étroitement dépendante du système fiscal de l'Etat s'oppose la thèse de la fiscalité locale autonome. Elle se manifeste surtout dans la doctrine ; mais dans les faits, elle a trouvé un commencement de réalisation dans la loi du 13 Août 1926, qui donne un plus large champ d'application aux impôts locaux sans lien avec les impôts d'Etat.

XIII

Pour préciser la portée de cette loi, il importe de la placer dans l'ensemble du régime des impôts locaux. Elle n'a d'ailleurs apporté aux départements et aux communes que des ressources d'appoint, sans toucher au système des centimes, ni à l'organisation des fonds communs. Après avoir exposé le système tripartite, tel qu'il est actuellement en vigueur, nous aurons à examiner les critiques que soulèvent certaines de ses pièces, et à rechercher si les finances locales doivent conserver leurs attaches avec les finances de l'Etat, ou s'orienter, dans une mesure plus ou moins large, exclusive peut-être, vers l'autonomie de leurs recettes.

CHAPITRE PREMIER

Les Centimes additionnels

SECTION I

Le Régime des Centimes Additionnels

Les centimes additionnels sont des suppléments au montant d'un impôt, établis à raison d'un ou de plusieurs centimes ou fractions de centimes par franc de ce montant, appelés principal. La Révolution, affirmant ses tendances centralisatrices, n'avait d'abord alloué aux communes d'autres recettes d'impôts que des centimes sur les impôts directs d'Etat. A l'heure actuelle, les centimes constituent la ressource essentielle des budgets départementaux et occupent une place impor-

tante dans les budgets communaux, le huitième environ : en 1923, 991 millions sur 8 milliards 250 millions.

1° Centimes ordinaires sans affectation spéciale, destinés à couvrir les dépenses ordinaires de la commune : 5 centimes sur la contribution foncière bâtie et non bâtie (loi du 14 Mai 1818, art. 31) ; 8 centimes sur le principal fictif des patentes, établis d'office, en sus des impositions votées par le Conseil Municipal (loi du 31 Juillet 1917, art. 44). Ces 8 centimes remplacent les 8 centimes attribués par l'Etat aux communes avant la suppression de l'impôt des patentes en tant qu'impôt d'Etat.

2° Centimes pour insuffisance de revenus ordinaires et centimes extraordinaires, portant sur les quatre contributions (1), et pour lesquels est fixé un maximum par la loi annuelle des contributions directes (ce nombre est de 80 dans la loi de Finances du 15 Juillet 1927).

3° Des centimes spéciaux, c'est-à-dire affectés à une destination particulière, auxquels les communes peuvent recourir à défaut de ressources

(1) La loi du 19 Juillet 1925, art. 3, a abrogé la contribution des portes et fenêtres et reporté les centimes locaux sur la contribution mobilière et la contribution des patentes.

suffisantes. Ils ne rentrent pas cependant dans le calcul du maximum de centimes extraordinaires fixé par le Conseil Général : 5 centimes pour dépenses des chemins vicinaux (loi du 21 Mai 1836) ; 3 centimes, dits extraordinaires, pour les chemins vicinaux ordinaires (loi du 24 Juillet 1867) ; 3 centimes pour les dépenses des chemins ruraux reconnus (loi du 20 Août 1881) ; 5 centimes sur la contribution foncière non bâtie pour les frais de renouvellement et de conservation du cadastre ; 3 centimes pour secours aux familles nécessiteuses des soldats de la réserve ou de l'armée territoriale retenus sous les drapeaux (loi du 21 Décembre 1882) ; 5 centimes pour dépenses des syndicats de communes ; centimes sans limitation de nombre pour le traitement des gardes-champêtres, pour l'assistance gratuite, l'assistance aux vieillards, aux femmes en couches, aux familles nombreuses ; centimes de remplacement des octrois ; centimes de taxe vicinale.

Tous ces centimes, sauf les 5 centimes ordinaires et les centimes affectés au cadastre, portent sur les quatre contributions (patentes, foncière et mobilière, depuis la suppression de la contribution des portes et fenêtres).

Les centimes départementaux se divisent en :

1° Centimes ordinaires sans affectation spéciale, dont le maximum est fixé par les Conseils Généraux, dans la limite d'un maximum déterminé par la loi de Finances annuelle : centimes additionnels à la contribution foncière bâtie et non bâtie et à la contribution mobilière (maximum : 25 centimes) ; centimes additionnels aux trois contributions (maximum : 8 centimes). Ces derniers ne peuvent être votés qu'après emploi des 25 centimes sur l'impôt foncier et la contribution mobilière.

2° Centimes ordinaires spéciaux : confection ou revision du cadastre ; dépenses de la vicinalité, en cas d'insuffisance des centimes ordinaires (maximum : 50 centimes, loi du 15 Juillet 1927).

3° Centimes ordinaires pour insuffisance de revenus, créés par la loi du 30 Juin 1907. Le maximum de ces centimes additionnels aux trois contributions est de 125 centimes (loi du 1^{er} Juillet 1927).

4° Centimes extraordinaires additionnels aux trois contributions directes (maximum : 50 centimes, loi du 15 Juillet 1927).

Un décret est nécessaire pour autoriser les centimes pour insuffisance de revenu, et les centimes extraordinaires au-delà du maximum fixé par la

loi de finances (loi du 30 Juin 1907 ; loi du 13 Août 1926, art. 5).

Jusqu'en 1890, les centimes additionnels départementaux ont été établis normalement sur la base du principal des impôts d'Etat directs, appelés les « quatre vieilles » contributions directes.

La rupture du principal d'Etat et des centimes locaux a commencé à se produire avec la loi du 8 Août 1890 ; elle s'est accusée avec la loi du 29 Mars 1914 ; la loi du 31 Juillet 1917 a consacré la séparation complète des impôts directs au profit de l'Etat et des impositions directes locales. Il importe donc d'insister sur ces réformes législatives, à partir desquelles les centimes départementaux et communaux cessent d'être un tant pour cent des impôts d'Etat.

La loi du 8 Août 1890 a réalisé un double objectif : dégrever la propriété foncière non bâtie, en vue de corriger le défaut de proportionnalité de la contribution foncière ; transformer la contribution foncière des propriétés bâties en impôts de quotité.

La loi des 23 Novembre - 8 Décembre 1790 avait institué la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, avec le caractère d'impôt de répartition. Dans l'impossibilité, à défaut de sta-

tistiques scientifiquement établies, de connaître exactement le montant des revenus fonciers, l'Assemblée Constituante les avait évalués approximativement à 1.440 millions, et elle avait fixé au $1/6^e$, soit 240 millions, le contingent de la contribution foncière.

La répartition du contingent entre les départements s'effectua sur des bases plus arbitraires encore. Le contingent global fut partagé en proportion des impositions perçues sous l'ancien régime dans chaque généralité. Cette répartition était arbitraire, par suite du défaut d'unité dans l'administration financière de la monarchie et de la substitution des circonscriptions départementales aux divisions par provinces. Les contingents communaux furent assignés en s'inspirant des mêmes règles, et les injustices qui étaient à la base de la répartition se répercutèrent dans chaque commune.

Ce point de départ arbitraire de la répartition des contingents compromettait le principe d'égalité des impositions, et aggravait les inégalités, à mesure qu'on passait de la répartition entre les départements à la répartition entre les communes, puis, au sein des communes, entre les contribuables. L'idéal eût été de fixer les contingents d'après le

revenu net des propriétés. Pour réaliser cette péréquation, la loi du 15 Septembre 1807 avait prescrit l'établissement dans chaque commune d'un cadastre général, en vue de fixer le revenu cadastral de chaque parcelle. Mais en raison de la longue durée des opérations, échelonnées de 1807 à 1855, de la diversité des méthodes de classement et d'évaluation des parcelles, les évaluations cadastrales n'ont pas donné des résultats comparables. La loi du 31 Juillet 1821 décida que le cadastre parcellaire serait utilisé exclusivement pour la répartition individuelle des contingents communaux. Pour réaliser une péréquation relative, la même loi réduisit les contingents de cinquante-deux départements les plus imposés, et abaissa le contingent total de 240 à 154 millions.

Ces expédients ne réalisaient pas la proportionnalité parfaite de l'impôt foncier aux revenus des propriétés. Outre cette inégalité dans la répartition des contingents, on reprochait à la contribution foncière de ne pas suivre les fluctuations du revenu des propriétés. Après la répartition légale du contingent entre les départements, le répartement par le Conseil Général entre les arrondissements, le sous-répartement par les Conseils d'arrondissement entre les communes, le contin-

gent communal était réparti entre les contribuables proportionnellement au revenu cadastral des parcelles dont ils étaient propriétaires. Or le revenu, régi par le principe de la fixité des évaluations cadastrales, était en fait immuable ; il ne suivait pas les fluctuations de valeur des propriétés, à défaut d'un renouvellement du cadastre, trop onéreux et trop complexe pour être effectué.

Malgré les réductions de contingent accordées aux départements les plus imposés, l'arbitraire de la répartition initiale laissait subsister de lourdes inégalités. Le taux de la contribution foncière variait de 0,97 à 5,30 % pour les départements, de 0,78 à 5,87 % pour les arrondissements, de 0,15 à 42,21 % pour les communes.

La loi du 8 Août 1890, en vue de réaliser une nouvelle péréquation, accorde sur le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties un nouveau dégrèvement de 15 millions, réparti entre les 82 départements les plus imposés.

D'autre part, pour réaliser plus parfaitement la proportionnalité de l'impôt au revenu foncier, la même loi consacre une réforme plus importante : elle transforme d'impôt de répartition en impôt de quotité la contribution foncière des propriétés bâties.

Avec cette réforme apparaît, en matière d'impositions locales, la notion de principal fictif. La substitution au contingent fixé par la loi de finances d'un principal variant avec les fluctuations en nombre et en valeur de la matière imposable aurait entraîné dans le rendement des centimes locaux des fluctuations susceptibles de compromettre l'équilibre des budgets départementaux et communaux, ou de transférer aux autres contributions directes une partie de la charge fiscale incombant aux propriétaires fonciers.

Pour éviter ces perturbations, la loi du 8 Août 1890, art. 26, a maintenu le *statu quo* pour les impositions locales : elle a décidé que le produit total des centimes locaux continuerait à être calculé sur le principal qui aurait été imposé dans les rôles d'après l'ancienne base, sans autres rectifications que celles résultant des démolitions ou des constructions nouvelles. Désormais, les centimes locaux ne sont plus établis sur le principal effectivement perçu par l'Etat, mais sur un chiffre fictif, fixé comme si la réforme de la contribution foncière bâtie n'avait pas été réalisée pour la part de l'Etat.

La loi du 29 Mars 1914 a élargi le système des principaux fictifs, en réalisant pour les propriétés non bâties la réforme consacrée en 1890 pour les

propriétés bâties. Elle a transformé la contribution foncière des propriétés non bâties, d'impôt de répartition en impôt de quotité. La loi du 29 Mars 1914 porte de 3,20 % à 4 % du revenu net, le taux de l'impôt sur la propriété bâtie, pour le rendre uniforme avec le taux de l'impôt sur la propriété non bâtie ; mais elle compense cette élévation de taux par le dégrèvement des sols des bâtiments de toute nature et des terrains formant une dépendance indispensable et immédiate de ces constructions et par la suppression des centimes additionnels d'Etat, à l'exception des centimes pour non valeurs perçus sur le montant des impositions locales, et des centimes pour frais de perception des impositions communales.

La loi du 29 Mars 1914 reste étrangère, comme la loi du 8 Août 1890, aux finances des départements et des communes, pour les mêmes motifs. Mais, tout en adoptant la règle du principal fictif, le législateur s'est préoccupé d'éviter une double critique adressée à la contribution foncière, impôt de répartition : l'inégalité du centime le franc, c'est-à-dire du taux de l'impôt entre les diverses localités ; l'inégalité de charge fiscale entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie.

Pour réaliser ce double objectif, l'article 26 de

la loi du 29 Mars 1914 pose les règles suivantes : Dans chaque département, on totalise les principaux fictifs de la contribution foncière non bâtie et de la contribution foncière bâtie. On totalise tous les revenus fonciers des propriétés bâties et des propriétés non bâties, tels qu'ils ont été déterminés pour l'application de l'impôt de quotité. On dégage une fois pour toutes la proportion de ces deux totaux. On applique enfin cette proportion aux revenus imposables à chacune des contributions foncières bâtie et non bâtie.

Grâce à ce nouveau procédé de calcul, les principaux fictifs suivent les mouvements de la matière imposable, dont ils représentent une proportion constante. La proportion est la même, c'est-à-dire la péréquation est réalisée, pour toutes les communes d'un même département. La proportion est aussi la même pour la propriété bâtie et pour la propriété non bâtie, tandis que précédemment, l'impôt pesait plus lourdement sur les propriétés non bâties.

Pour éviter une trop brusque surcharge de la propriété bâtie, la loi du 29 Mars 1914 a réservé aux Conseils Généraux la faculté de réaliser cette réforme soit immédiatement, soit par étapes échelonnées sur une période de dix années.

Grâce à la disposition de la loi du 29 Mars 1914, qui applique aux revenus réels la proportion immuable dégagée des principaux fictifs et de la somme des revenus imposables, le rendement des centimes fonciers suit les fluctuations du revenu des propriétés bâties et non bâties, dégagé des évaluations périodiques. La loi du 29 Mars 1914 a, en effet, prescrit la réévaluation périodique des revenus des propriétés non bâties, tous les vingt ans, comme la loi du 8 Août 1890 avait prescrit la revision décennale des revenus des propriétés bâties.

Mais jusqu'à présent, une disposition législative a empêché les départements et les communes de bénéficier de la hausse du revenu foncier. Une revision exceptionnelle des propriétés bâties a été effectuée en 1924-1925, et elle a permis de relever considérablement les revenus imposables des constructions. Au contraire, à défaut de revision, les revenus des propriétés non bâties demeurent évalués d'après les bases anciennes. Si l'on avait appliqué aux résultats de la revision le mode de calcul du principal fictif établi par la loi du 29 Mars 1914, le principal fictif de la propriété bâtie aurait grossi en proportion de la hausse des évaluations, tandis que le principal de la propriété non bâtie n'aurait pas changé.

Pour éviter cette injustice, la loi du 19 Juillet 1925, article premier, a édicté pour la propriété bâtie un nouveau procédé de calcul, qui, grâce à une proportion différente, maintient immuable le principal de la propriété bâtie. Au lieu de multiplier le montant des revenus de la propriété bâtie par la proportion existant en 1915 entre le total des contingents fictifs des deux contributions et le total de l'ensemble des revenus fonciers, bâtis et non bâtis, on multiplie les revenus réévalués des propriétés bâties par la proportion existant entre le principal fictif ancien et ces revenus réévalués. Grâce à ce correctif, appliqué dans chaque commune, le principal fictif des propriétés bâties des communes n'est pas modifié.

Le régime des principaux fictifs, inauguré en 1890 pour les centimes locaux de la contribution foncière bâtie, étendu en 1914 à la propriété non bâtie, est devenu, avec la loi du 31 Juillet 1917, le régime de droit commun pour tous les centimes départementaux et communaux. Cette loi ne se contente pas, comme celles de 1890 et de 1914, de réformer les impôts directs existants pour la part de l'Etat ; elle les supprime et substitue des impôts cédulaires sur les revenus à la contribution personnelle mobilière, à la contribution des

portes et fenêtres et aux patentes. Mais, dans l'impossibilité d'appliquer sans profondes transformations le système cédulaire aux impositions départementales et communales, l'article 44 de la loi maintient provisoirement les centimes établis sur ces impôts au profit des départements et des communes. Mais le principal ayant disparu avec l'institution du système cédulaire, ces centimes seront calculés sur la base de principaux fictifs. Pour la contribution mobilière (1), les centimes locaux continuent à être calculés sur les principes réels de 1917, sans autres modifications que celles provenant des mouvements de la matière imposable, conformément aux prescriptions de la loi du 4 Août 1844.

La loi du 19 Juillet 1925, article 2, ajoute que le principal sera modifié en plus ou moins, d'après les mouvements de la matière imposable, dans la proportion que les valeurs locatives nouvelles des constructions ou disparues par suite de démolitions représentent par rapport au total des valeurs

(1) La contribution personnelle, qui ne comportait pas de centimes, a disparu, bien que la loi de 1917 et les lois postérieures continuent à parler de la personnelle mobilière.

locatives cadastrales des maisons d'habitation de la commune.

Le principal réel de 1917 était aussi maintenu à titre de principal fictif pour le calcul des centimes additionnels à la contribution des portes et fenêtres.

Cette contribution et la mobilière, bien que devenues des impositions exclusivement locales, conservaient leur caractère d'impôt de répartition. Les Conseils Généraux continuent à effectuer chaque année le répartition entre les arrondissements du contingent départemental en principal fictif ; les Conseils d'arrondissement, entre les communes, et les répartiteurs entre les contribuables.

La notion de principal fictif s'applique aussi aux centimes locaux de la patente, puisqu'ils n'ont plus comme support le principal réel de l'impôt d'Etat supprimé. Toutefois, pour cette contribution, le principal ne présente pas un caractère de fictivité aussi accentué que pour les autres contributions. Celles-ci sont calculées sur les contingents, arbitrairement maintenus, d'impôts qui ont cessé d'être de répartition (l'impôt foncier bâti et non bâti) ou d'exister en principal (mobilière et portes et fenêtres).

Au contraire, le principal de la patente est en quelque sorte réel, parce que cet impôt conserve dans le département et dans la commune le caractère d'impôt de quotité qu'il avait en tant qu'impôt d'Etat. Ce n'est plus ici le principal de 1917 qui est artificiellement maintenu. La patente continue à être assise sur les éléments, recueillis chaque année au cours de recensements, qui auraient toujours servi, sans la loi du 31 Juillet 1917, à établir le principal réel. Ce principal est fictif, en ce sens qu'il n'est plus perçu au profit de l'Etat, mais il sert comme autrefois au calcul des centimes locaux, et, n'étant ni arbitraire ni immuable, il suit les fluctuations de la matière imposable.

Cependant, depuis 1926, le principal des patentes comporte un élément de fictivité analogue à celui que nous avons rencontré dans les autres contributions, par suite de l'adjonction d'une partie du contingent de la contribution des portes et fenêtres. La loi du 19 Juillet 1925 a, en effet, décidé la suppression, à partir du 1^{er} Janvier 1926, de la contribution des portes et fenêtres au titre des impositions départementales et communales. Pour ne pas priver les collectivités locales de cette catégorie de recettes, elle a reporté le principal fictif de cette contribution sur les principaux fictifs de

la contribution mobilière et des patentes. Le principal ayant servi de base au calcul des centimes des portes et fenêtres de 1925, pour l'ensemble de chaque département, sera divisé proportionnellement au montant total des valeurs locatives cadastrales respectivement assignées au 1^{er} Janvier de la même année, d'une part, aux locaux d'habitation, d'autre part, aux locaux affectés au commerce et à l'industrie.

SECTION II

Critique des Centimes Additionnels

Quelle valeur convient-il de reconnaître au système des centimes additionnels locaux, tel qu'il se dégage des dispositions légales que nous venons d'analyser ?

A première vue, la loi du 31 Juillet 1917 semble avoir réalisé l'indépendance des impôts directs locaux et des impôts d'Etat. Elle supprime pour l'Etat la mobilière, la contribution des portes et fenêtres et celle des patentes, et les remplace par

des impôts cédulaires. Ces trois vieilles contributions deviennent des recettes exclusivement départementales et communales, et les impôts de l'Etat sont assis sur des principes tout différents. Cette séparation n'a-t-elle pas donné satisfaction aux tendances à l'autonomie locale ? n'a-t-elle pas, du même coup, écarté les griefs adressés auparavant au système des centimes accessoires d'impôts d'Etat : défaut d'élasticité de ces derniers ; impossibilité pour l'Etat de les augmenter, ou d'en modifier le régime ; impossibilité pour le contribuable de discerner ce que lui demandent respectivement l'Etat et la Commune ?

La réforme réalisée par la loi du 31 Juillet 1917 a bien écarté ces inconvénients au bénéfice du système fiscal de l'Etat ; mais en conservant à titre fictif les anciens impôts d'Etat comme base des centimes locaux, elle a perpétué ces inconvénients au détriment des départements et des communes.

L'indépendance apparente de leurs centimes n'a même pas apporté à ces collectivités l'avantage d'une plus large autonomie financière. Les centimes n'ont pas pris, en se séparant des impositions d'Etat, le caractère de taxes dont la nature, l'assiette et le taux soient déterminés par un vote des assemblées locales. Le nombre des centimes,

leur maximum, leur base, demeurent fixés par la législation antérieure et la tutelle de l'autorité supérieure est maintenue.

Bien que l'Etat ne recueille plus aucune part de la mobilière et de la patente, ses agents concourent, comme avant 1917, avec les répartiteurs municipaux, à leur établissement. C'est un avantage et une économie pour les petites communes, mais les villes importantes voient participer à la confection des matrices et à l'instruction des réclamations les contrôleurs, déjà surchargés de travail par l'assiette et le contentieux des impôts d'Etat, sans être stimulés par l'intérêt du Trésor au rendement d'impôts purement locaux. Il serait à souhaiter que les villes atteignant un certain chiffre de population aient pour leurs impôts directs leurs agents exclusifs d'assiette et de contentieux, comme elles ont la faculté de choisir pour leurs opérations de caisse un receveur indépendant des comptables de l'Etat.

Bien plus : ce sont les agents de l'Etat qui restent chargés du recouvrement des centimes, bien qu'ils soient désormais une recette exclusivement locale. Les départements et les communes demeurent, à ce point de vue encore, sous la dépendance du pouvoir central.

Avant la loi du 28 Juin 1918, l'attribution des centimes aux communes s'effectuait d'après les dispositions de l'Instruction ministérielle du 20 Juin 1859, articles 118 et suivants. Le produit, recouvré par les percepteurs, était mis à la disposition des collectivités locales, tous les mois ou au moins tous les trois mois, dans la mesure des recouvrements effectués. Le percepteur, s'il était en même temps receveur municipal, pouvait appliquer aux dépenses communales le produit des centimes encaissés par lui, mais la liquidation définitive était faite à la Recette des Finances.

La loi du 28 Juin 1918 a posé des règles plus libérales pour l'attribution des centimes. Elle la rend indépendante des recouvrements et l'opère par fractions mensuelles égales. Aux termes de son article 5, le montant des centimes compris dans chaque rôle émis est divisé en quinzeièmes, et chacune de ces fractions est attribuée à la commune le 1^{er} de chaque mois, à partir du 1^{er} Février. Pour les rôles émis après le 31 Janvier, le montant des centimes est divisé en autant de fractions égales qu'il y a de mois à courir jusqu'au 1^{er} Avril de l'année suivante, et chacune de ces fractions est attribuée à la commune le 1^{er} de chaque mois pour le mois écoulé.

Si les recouvrements dans une commune n'ont pas atteint huit douzièmes au 31 Décembre de l'année précédente, les centimes communaux peuvent être attribués sur chacun des rôles émis, d'après la proportion des recouvrements de l'année précédente, dans des conditions fixées par arrêté ministériel du 10 Août 1918.

Lorsque les rôles n'ont pas été émis à la date du 1^{er} Avril, l'article 73 de la loi du 31 Juillet 1920 autorise le Trésor à consentir aux communes des avances sur le produit des centimes. Ces avances ne pourront excéder, pour chaque mois couru à partir du 1^{er} Avril, un quinzième du montant des centimes imposés sur les rôles émis au titre de l'année précédente.

Les sommes avancées sont précomptées dès l'émission des rôles sur le montant total des centimes compris sur les rôles émis. L'excédent est attribué aux communes dans les conditions prévues par l'article 5 de la loi du 28 Juin 1918.

Ces lois du 28 Juin 1918 et du 31 Juillet 1920 ont facilité l'encaissement par les communes de leurs centimes. Ces dispositions leur sont favorables, puisqu'elles leur permettent de les toucher avant que les contribuables se soient acquittés, ou même que les rôles aient été émis. Elles n'en mani-

festent pas moins la dépendance des finances locales vis-à-vis des comptables de l'Etat.

Bien loin d'accroître les libertés locales, la réforme des centimes a donc maintenu dans une étroite dépendance de l'autorité supérieure les administrations secondaires. Elle n'a pas davantage apporté aux départements et aux communes un système d'impôts conforme à la justice, ni doué d'élasticité dans son rendement. En accrochant les centimes à des impôts auxquels il renonçait pour lui-même, l'Etat a perpétué les inconvénients sociaux et financiers qui lui faisaient condamner ces impôts.

La loi du 31 Juillet 1917 a érigé le nouveau système fiscal sur des bases nouvelles : déclaration obligatoire et contrôlée des revenus effectifs ; personnalité et progressivité. Elle a abandonné les principes séculaires des vieilles contributions, assises sur les signes extérieurs, réelles et proportionnelles. Cependant, pour les centimes locaux, elle maintient ces caractères. Nous n'examinerons pas ici si les principes consacrés pour les impôts d'Etat méritent d'être étendus aux impôts locaux. Cette question ne se pose pas seulement pour les centimes, mais à l'occasion de toutes les catégories d'impôts des collectivités secondaires.

Le régime actuel des centimes prête, au contraire, à des critiques qui lui sont propres.

Tout d'abord, au point de vue rationnel, il est illogique de calculer les impôts locaux sur des bases périmées, artificiellement maintenues sous prétexte de ne pas compromettre l'équilibre des budgets des départements et des communes. Le mot « centimes » ne correspond plus à rien, lorsque le principal sur lequel les centimes s'appuyaient n'est plus perçu. C'est un mot vide de sens, et mieux vaudraient des impôts franchement locaux, ayant leur base et leurs règles propres, sans attache avec des impôts d'Etat qui n'existent plus.

L'objection n'est pas seulement théorique. En maintenant les bases antérieures des centimes, la législation fiscale de 1890, 1914 et 1917 a consolidé des injustices antérieures et enlevé aux centimes toute élasticité.

Les injustices résultent du caractère de répartition de la contribution foncière et de la contribution mobilière. Les lois du 8 Août 1890 et du 29 Mars 1914 ont voulu écarter le grief d'injustice de l'impôt foncier en le transformant en impôt de quotité. Mais en maintenant le contingent pour les centimes locaux, elles ont perpétué, avec le système de la répartition, les injustices qu'il avait engen-

drées. Nous avons vu sur quelles données arbitraires avait été effectuée, en 1790, la répartition des contingents de l'impôt foncier entre les départements. Cet arbitraire a faussé jusqu'au bout les résultats des répartitions annuelles, et demeure pour les centimes locaux une cause d'inégalité entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables. La confection du cadastre, dont la portée a été limitée à la commune en 1821, les dégrèvements successifs alloués aux départements les plus imposés ont seulement atténué ces inégalités, sans en supprimer la cause initiale.

La loi du 29 Mars 1914, il est vrai, a tempéré ces inégalités, au sein d'un même département, entre les communes et, d'autre part, entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie, en établissant un contingent départemental global, tenant compte des revenus effectivement évalués, et réunissant les principaux de la propriété bâtie et de la propriété non bâtie.

Mais si le jeu de l'article 26 de la loi du 29 Mars 1914 a établi une certaine péréquation entre les deux contributions foncières et entre les communes d'un même département, elle n'a pas fait disparaître le vice initial, l'inégalité entre les départements.

Cette inégalité entre les départements entraîne une inégalité entre les contribuables. De plus, comme les centimes portent pour la plupart sur l'ensemble des contributions directes, lorsque le principal fictif d'une des contributions est inférieur ou supérieur au principal réel, on aboutit indirectement à grever ou à dégrever les assujettis aux autres contributions.

L'objection d'inégalité s'applique aussi à la contribution mobilière, dont les contingents ont été à l'origine aussi inégalement répartis. Les dégrèvements accordés aux départements les plus lourdement imposés ont atténué, sans la faire disparaître, cette inégalité. L'espoir du législateur de 1844 de réaliser la péréquation à longue distance de la contribution mobilière, en ajoutant au contingent la valeur locative des maisons nouvelles et en retranchant celle des maisons démolies, a été déçu. En 1902, on constatait entre les centimes-le-franc départementaux et communaux de la contribution mobilière des écarts aussi considérables que pour l'impôt foncier.

Quant à la contribution des portes et fenêtres, la loi du 19 Juillet 1925 l'a supprimée en tant qu'imposition locale. Mais son contingent, réparti sur la contribution mobilière et les patentes, ajoute

à la première, introduit dans les secondes, un germe nouveau d'inégalité.

Grâce à son caractère d'impôt de quotité, la contribution des patentes échappe, en effet, au reproche d'injustice. Son principal n'est pas fixé à un contingent issu d'opérations imparfaites de répartition, et arrêté une fois pour toutes. Il suit dans ses fluctuations la matière imposable.

Pour cette même raison, le centime des patentes ne donne pas prise à une autre critique adressée aux centimes de la contribution foncière et de la mobilière : le défaut d'élasticité dans le rendement. En effet, son principal n'a pas été arrêté immuablement au contingent de 1915, comme celui de la contribution foncière, et au contingent de 1917, comme celui de la contribution mobilière. S'il se fonde de nouveaux établissements industriels ou commerciaux, si l'outillage se développe ou se perfectionne, si la valeur locative des locaux professionnels ou d'habitation occupés par des patentables augmente, le droit fixe et le droit proportionnel de patente s'élèvent en principal, donc aussi le produit des centimes.

La contribution mobilière et la contribution foncière ne présentent pas dans leur rendement la même élasticité. Avant la double réforme de l'impôt foncier, les défauts de la répartition avaient

nécessité à plusieurs reprises le dégrèvement massif des départements les plus imposés, sans que le législateur osât surcharger les départements plus favorisés : il en était résulté des atténuations successives du contingent primitif, dont l'augmentation en valeur absolue était loin de correspondre à la hausse du revenu net des propriétés. Un phénomène analogue s'était produit pour la contribution mobilière. Les départements et les communes ne peuvent espérer voir dans une politique similaire de dégrèvements à leur profit une atténuation des injustices qui survivent dans la répartition. Les principaux fictifs ne risquent donc plus de diminuer. Mais ils ne suivent que de loin les fluctuations de la matière imposable. La loi du 8 Août 1890 appliquait à l'impôt foncier d'Etat seul, transformé en impôt de quotité, le principe de la revision décennale des propriétés bâties. Seule la part de l'Etat bénéficiait donc à la fois des accroissements en nombre et en valeur de la matière imposable. Les contingents locaux ne pouvaient croître que du premier de ces éléments. Les plus-values enregistrées sur la propriété bâtie échappaient aux départements et aux communes. Les principaux fictifs se trouvèrent rapidement en disproportion avec la valeur réelle de la matière imposable. Comme cette

valeur se développait d'après un rythme très inégal suivant les communes, et que le produit des centimes continuait à être réparti entre elles au prorata des principaux fictifs, les communes supportaient des charges inégales, sans rapport avec la hausse ou la stagnation de valeur des propriétés.

La loi du 29 Mars 1914 a remédié dans une certaine mesure à cette stagnation : elle a introduit dans le calcul des contingents le jeu du rapport entre les principaux anciens et les revenus actuels. Désormais, les principaux fictifs devaient représenter une quotité invariable des revenus réels, et, par conséquent, la plus-value des revenus fonciers ressortant des évaluations périodiques devait élever le niveau des principaux fictifs, et le rendement des centimes locaux.

Mais aucune revision n'a encore été effectuée pour la propriété non bâtie ; quant à la propriété bâtie, la loi du 19 Juillet 1925 a empêché le jeu de la révision des propriétés bâties, effectuée en 1924, qui aurait dû rehausser le principal de 1926. Elle a voulu éviter que la revision n'entraîne une surcharge pour les propriétés bâties, le contingent du foncier non bâti restant immuable.

D'autre part, la loi du 29 Mars 1914 a sans doute uniformisé, pour l'Etat comme pour les collecti-

vités locales, l'assiette de la contribution foncière, déterminée désormais d'après le revenu imposable au 1^{er} Janvier 1915, tenu à jour par les revisions périodiques, au lieu d'assigner comme base au contingent le revenu cadastral immuable. Mais les impositions locales n'ont pas cependant une élasticité égale à celle du principal d'Etat. La loi du 29 Mars 1914 a porté à 4 % du revenu net le taux de la contribution foncière bâtie. Mais les centimes locaux, calculés sur un principal fictif, n'ont pas bénéficié de cette élévation du principal réel. Dès 1914, le principal fictif des centimes était inférieur au principal réel de l'impôt d'Etat. L'écart entre les deux principaux n'a fait que s'accroître, avec l'élévation à 10 % (1) puis à 12 % (2) du taux de la contribution foncière en principal réel, tandis que le principal fictif demeurait immuable.

Pour compenser la perte de recettes qui résultait pour elles de l'immutabilité du contingent, les collectivités locales ont voté de nouveaux centimes. Par cette fixité du contingent s'explique le nombre considérable des centimes additionnels constaté de 1913 à 1920, et depuis 1920. Au point de vue du

(1) Loi du 25 Juin 1920.

(2) Loi du 22 Mars 1924.

rendement financier, c'est, semble-t-il, la même chose d'appliquer un plus grand nombre de centimes à un même contingent, ou un taux plus élevé à une même matière imposable. Mais diverses dispositions législatives ont entravé la liberté des assemblées locales de voter des centimes. La loi des contributions directes fixe annuellement une limite au maximum que le Conseil Général peut fixer chaque année, au nombre des centimes pour insuffisance de revenus ou de centimes pour dépenses extraordinaires que peuvent voter les Conseils municipaux (loi du 5 Avril 1884, articles 141 à 143). Jusqu'en 1923, ce maximum est resté fixé à 30 centimes. Le maximum a été successivement élevé, jusqu'à 80 dans la loi du 15 Juillet 1927. Cette augmentation ne correspond pas à l'élévation du principal d'Etat ni au coefficient de hausse du coût de la vie.

La loi du 25 Juin 1920, article premier, avait même apporté à l'initiative des municipalités une restriction très grave. Elle décidait qu'en aucun cas l'ensemble des contributions grevant la propriété foncière, y compris les centimes locaux, ne pourrait dépasser 30 % du revenu net servant de base à l'imposition. Au cas où cette limitation serait dépassée, « la réduction ne porterait que sur

les centimes départementaux et communaux, sans que la part de l'Etat puisse être diminuée ». Cette disposition eût été désastreuse pour les finances locales et ruineuse pour leur crédit. L'application en fut suspendue par la loi du 16 Juillet 1921, et elle fut abrogée par l'article 3 de la loi du 31 Décembre 1921.

La majoration massive du nombre des centimes, contre-partie du régime des principaux fictifs, n'est d'ailleurs pas indifférente. Elle ne compense pas efficacement le défaut d'élasticité des principaux fictifs.

L'augmentation des centimes a tout d'abord une signification psychologique. Le nombre des centimes est le critérium des charges locales et de la bonne ou mauvaise administration de la municipalité, aux yeux du public, qui ne saisit pas le caractère compensateur des centimes et de la faible valeur des principaux fictifs. Une municipalité soucieuse de sa popularité et de sa réélection hésitera à voter de nouveaux centimes.

D'autre part, les centimes additionnels portent en général sur l'ensemble des contributions directes. Si la faible valeur du principal de la contribution mobilière ou de l'impôt foncier oblige un Conseil général ou un Conseil municipal à élever

le nombre des centimes, ceux-ci viennent frapper les patentables, injustement chargés dans la proportion de l'insuffisance des charges des propriétaires et des locataires.

L'insuffisance du principal fictif conduit à une autre injustice. La participation des départements et des communes à l'application des lois sociales est fixée sur la base du centime démographique, c'est-à-dire du quotient de la valeur du centime par le chiffre de la population. Ce principe de répartition serait très équitable, si les centimes portaient sur un principal réel, c'est-à-dire étaient rigoureusement proportionnels, sur toute l'étendue du territoire, aux revenus fonciers et proportionnels aux valeurs locatives d'habitation. Le centime démographique reflèterait alors exactement la situation économique et la richesse d'une collectivité. Avec les principaux fictifs, le centime démographique ne répond plus à la réalité économique. La règle de répartition des charges sociales, appliquée aussi pour certaines subventions, conduit à ce résultat paradoxal : les départements et les communes auxquels l'Etat consent l'aide la plus large sont ceux-là mêmes qui, pendant tout le XIX^e siècle, ont été les plus favorisés au point de vue fiscal, et ont versé à l'Etat une part injuste-

ment réduite de contributions. Telle commune sera plus ou moins surchargée, suivant qu'elle est située dans tel département ou dans tel autre. Le hasard seul régit ce qui paraît déterminé par la plus stricte mathématique.

Enfin, l'augmentation du nombre des centimes aboutit à resserrer la tutelle administrative. La quotité maxima des centimes que peuvent voter les Conseils généraux ou les Conseils municipaux a été augmentée par des lois successives. Cependant, cette limite a été rapidement atteinte. Dès qu'elle est dépassée, l'intervention d'un arrêté préfectoral ou d'un décret devient nécessaire pour les moindres affaires d'ordre local. De même, c'est en fonction du nombre des centimes que se détermine chaque année la limite au-delà de laquelle les départements ou les communes ne peuvent contracter d'emprunts sans autorisation. Le champ de la libre activité locale est, par le jeu de l'augmentation des centimes, étroitement limité.

CHAPITRE II

Les Fonds communs

Les centimes additionnels sont actuellement des impôts exclusivement locaux, mais de leur ancienne physionomie d'accessoires d'impôts d'Etat, ils ont conservé les traits caractéristiques, et ils continuent à dépendre, pour leur assiette et leur recouvrement, de l'autorité centrale.

Cette dépendance des ressources locales vis-à-vis de la fiscalité d'Etat apparaît plus nette encore avec une seconde catégorie de recettes, qui revêt d'ailleurs des modalités diverses. Ici, les départements et les communes n'interviennent même pas dans la détermination du montant de l'impôt. L'Etat leur abandonne une partie du produit de

ses propres impôts. Tantôt la loi leur attribue une quote-part uniforme sur telle ou telle contribution ou taxe d'Etat. Tantôt elle constitue avec une proportion déterminée d'un impôt d'Etat une masse commune, un fonds commun, réparti entre les localités suivant des données plus ou moins complexes, qui varient pour chacune d'elles.

Enfin, des lois nombreuses font bénéficier les collectivités locales, ou certaines d'entre elles seulement, de subventions diverses de l'Etat.

Comme exemples de la première modalité, citons : le vingtième (autrefois le dixième) de la contribution sur les chevaux et voitures, attribué aux communes du lieu de l'assiette; la part des départements et des communes sur les droits perçus à l'occasion de la délivrance des permis de chasse, de la délivrance ou du renouvellement de la carte d'identité des étrangers.

Parmi les nombreuses subventions, citons celles accordées aux départements pauvres sur les fonds d'un chapitre ouvert au budget du Ministère de l'Intérieur, et réparties par une loi annuelle (loi du 10 août 1871) ; les subventions pour l'achèvement des chemins vicinaux (loi du 12 mars 1880), pour les services d'assistance, etc..

On rencontre déjà dans une loi du 22 Juillet

1791 un fonds commun des amendes de police correctionnelle. D'après la loi de finances du 26 Décembre 1890, le produit des amendes en principal est réparti annuellement dans chaque département à raison de 20 % pour l'Etat et de 80 % pour le fonds commun. Après divers prélèvements, le fonds commun est attribué pour un quart au service départemental des enfants assistés, et pour trois quarts aux communes ou aux établissements de bienfaisance les plus nécessiteux, suivant la répartition faite par la Commission départementale.

Ce fonds commun a atteint, en 1914, 1.566.858 fr. 27 ; en 1922, 8.703.204 fr. 85.

La loi de finances du 9 Avril 1910 a créé le fonds commun des mines, alimenté par un prélèvement de 6 % sur le produit net des exploitations, dont l'Etat attribue un sixième aux communes. La moitié du fonds commun va aux communes où est située l'exploitation, l'autre moitié se distribue entre toutes les communes de France où résident des ouvriers et employés occupés à l'exploitation des mines.

Mentionnons encore l'affectation aux communes des sommes rendues libres par la suppression du budget des cultes, consécutive à la séparation des Eglises et de l'Etat (loi du 9 Décembre 1905).

C'est surtout depuis la guerre que les fonds communs ont pris une grande extension. Ce ne sont plus des fonds relativement modestes, destinés à aider un petit nombre de communes. On les envisage comme un moyen de procurer à toutes les collectivités locales un ensemble important de ressources régulières et permanentes. On a même vu pendant quelque temps dans la politique des fonds communs le moyen de résoudre la crise des finances locales.

Les fonds communs créés pendant ou après la guerre sont au nombre de trois :

le fonds commun des contributions indirectes ou des boissons, au profit des communes, créé par la loi du 22 Février 1918 ;

le fonds commun des automobiles, institué au profit des départements, par la loi du 25 Juin 1920. Il est alimenté par un dixième des droits sur les automobiles perçus par l'Etat, et réparti en fonction de la longueur des routes de chaque département ;

le fonds commun du chiffre d'affaires, créé par la loi du 25 Juin 1920. Il est constitué par un décime additionnel à l'impôt sur le chiffre d'affaires et est réparti dans la proportion des deux tiers aux communes et d'un tiers aux départements.

Nous consacrerons des développements plus importants au fonds commun des boissons et au fonds commun du chiffre d'affaires.

SECTION I

Le Fonds Commun des Boissons

L'institution du fonds commun des boissons se rattache à l'idée de fusionner les droits généraux et les taxes locales sur les boissons, en vue d'arriver à la suppression des octrois. Cette politique avait été inaugurée par la loi du 29 Décembre 1897, qui autorisait les communes à supprimer leurs taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques, et les obligeait à les réduire. La loi du 22 Février 1918 supprime les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, et les droits d'octroi sur l'alcool, que la loi de 1897 autorisait les communes à doubler. Pour compenser la perte que cette suppression entraîne dans les budgets communaux, elle institue un fonds commun.

L'idée de créer le fonds commun des boissons remonte au projet de loi sur le régime de l'alcool déposé le 26 Août 1915 par M. Ribot, Ministre des Finances. Il proposait de réaliser la péréquation des charges fiscales de l'alcool, en supprimant les droits d'entrée et d'octroi et en portant à 500 francs par hectolitre le droit de consommation. Sur le produit de ce droit, 100 millions étaient réservés pour la constitution d'un fonds commun à répartir, d'une part entre les villes de plus de 4.000 habitants, d'après l'importance des quantités consommées, avec des maxima, pour éviter de donner une prime au développement de la consommation, d'autre part, entre les communes, au prorata de leur population. On espérait ainsi dédommager les communes à octroi et augmenter les ressources des autres communes.

Le projet fut repoussé par la commission de législation fiscale. Mais, le 21 Février 1917, le Gouvernement, laissant de côté la réforme générale du régime fiscal de l'alcool, déposa un projet moins vaste, dont l'objet était seulement « la création d'un fonds commun des contributions indirectes au profit des communes et la suppression des droits d'octroi sur l'alcool et les boissons hygiéniques ».

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement se

préoccupait de la nécessité de refondre le régime des finances municipales, pour le mettre en harmonie avec le système projeté d'impôts directs d'Etat et remédier aux déficits causés par la guerre dans les budgets locaux. Il voulait devancer la Ville de Paris et d'autres villes, qui envisageaient le rétablissement aux anciens taux des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

Le projet envisageait les majorations de tarifs suivantes : pour l'alcool : 200 francs par hectolitre ; pour les bières : 0 fr. 50 par degré hectolitre ; pour les vins : 2 francs ; pour les cidres : 0 fr. 90. Le rendement était évalué à 320 millions ; comme le produit des taxes d'octroi supprimées ne dépassait pas 89 millions, la réforme laisserait disponible un excédent de 231 millions. Les communes, ainsi débarrassées des droits sur les boissons, pourraient réduire le personnel et les dépenses de leurs octrois, limités aux matières pondéreuses : charbons, matériaux et fourrages, dont la perception est centralisée dans les gares, et aux viandes, dont les droits sont généralement perçus dans les abattoirs. Elles pourraient même, espérait-on, remplacer leurs octrois par des taxes indirectes.

La loi du 22 Février 1918 a consacré, avec quelques modifications, les dispositions de ce pro-

jet. Elle supprime tous les droits d'octroi sur les vins, cidres, poirés, hydromels, bières, alcools. Elle majore les droits de consommation et attribue ces majorations au fonds commun.

La répartition des recettes à provenir de ces augmentations se fera sur les bases suivantes :

1° Recettes provenant de l'alcool, au prorata de la population totale, et non plus d'après les quantités antérieurement consommées, pour ne pas avantager les villes où l'alcoolisme est le plus développé.

2° Recettes sur la bière : au prorata des quantités consommées par tête en 1913.

3° Sur les vins, cidres, poirés et hydromels : au prorata des contingents obtenus, pour chaque commune, en appliquant aux quantités consommées en 1913, les tarifs d'octroi prévus par l'article 2 de la loi du 29 Décembre 1897.

Dans les villes à octroi, la consommation est déterminée d'après les constatations effectuées par le service de l'octroi. Pour les autres communes, elle est considérée comme égale à celle constatée, par tête d'habitant, par les services d'octroi dans l'ensemble du département, ou, à défaut, des départements limitrophes.

L'article 4 garantit un minimum de recette aux

communes à octroi. La part dans le produit des droits de consommation des communes ayant eu des recettes d'octroi ne pourra être inférieure au revenu que chacune d'elles avait tiré en 1913 des droits d'octroi supprimés. En outre, les recettes de 1913 serviront de base à des avances annuelles, dans la proportion d'un douzième de ces recettes.

Depuis la loi du 22 Février 1918, les tarifs des droits sur les boissons ont été modifiés à plusieurs reprises. Le relèvement des tarifs des boissons hygiéniques opéré par l'article 27 de la loi du 29 Juin 1918 n'a pas influé sur les recettes du fonds commun, les taux de prélèvement ayant été modifiés. Au contraire, l'élévation des droits sur l'alcool et sur les boissons hygiéniques effectuée par la loi du 25 Juin 1920, puis la réduction des droits sur les boissons hygiéniques par la loi du 15 Juillet 1921, ont réagi sur les prélèvements du fonds commun.

Quels ont été les résultats de l'application du fonds commun des boissons ?

Tandis qu'en 1913 les recettes d'octroi, supprimées par la loi de 1918, n'atteignaient pas 90 millions, l'actif net réparti entre les communes sur le fonds commun a atteint les chiffres suivants :

1918.....	153.432.469 francs
1919.....	262.750.460 francs
1920.....	373.793.457 francs
1921.....	442.238.492 francs
1922.....	455.985.549 francs

Le fonds commun a donc apporté aux communes un appoint considérable de ressources, au moment où leur situation financière était particulièrement difficile. Aussi, les maires, qui avaient d'abord accueilli avec défaveur une politique qui portait atteinte à leur autonomie financière, finirent-ils par s'y rallier. Ils voyaient dans le fonds commun le moyen de rendre à leurs recettes l'élasticité compromise par le régime des principaux fictifs. Cet enthousiasme contribua certainement à l'adoption en 1920 des fonds communs sur la taxe des automobiles et sur la taxe du chiffre d'affaires. En 1920, le Congrès des Maires alla jusqu'à émettre des vœux demandant l'extension du système du fonds commun à tous les impôts directs, au moyen de centimes, et à toutes les contributions indirectes.

Mais, dès l'année suivante, le Congrès, mieux informé par une expérience plus suivie, dénonçait les vices du système : sujétion des communes vis-à-vis du pouvoir central, résultats déplorables de la répartition.

Les règles de la répartition sont très compliquées, surtout par le jeu de la garantie d'un minimum accordé aux villes à octroi. On fait d'abord les quatre opérations (alcool, bière, vin et cidre), comme si cette garantie n'existait pas, puis, on totalise et on compare la part de chaque ville à octroi avec les recettes garanties, en tenant compte aussi des avances faites. On défalque ensuite du produit total la somme nécessaire pour combler les attributions déficitaires et on reprend l'opération.

La garantie de l'article 4 de la loi du 22 Février 1918 a joué, en 1919, pour 41 communes ; en 1919, pour deux seulement (Rouen et Trouville).

Malgré l'application d'une formule mathématique complexe à la répartition du fonds commun, les résultats de cette opération font ressortir de telles inégalités, de telles injustices et de telles variations qu'on serait tenté de la taxer d'arbitraire. C'est que la formule de répartition est mauvaise. elle n'a pas tenu compte de la diversité des besoins et des ressources de chaque commune, de la situation financière de chacune d'elles.

Les villes à octroi et les communes rurales dépourvues d'octroi ont été placées sur le pied d'égalité. Cependant, le fait que les premières

avaient dû recourir à un octroi soulignait l'importance particulière de leurs besoins.

34.000 communes sans octroi ni taxes équivalentes de remplacement ont ainsi bénéficié d'une ressource nouvelle, qu'elles n'attendaient pas et dont elles n'avaient aucun besoin. Il est établi que certaines communes propriétaires de prairies ou de forêts, dont le budget est largement alimenté, ne savent comment dépenser leur part du fonds commun et la gaspillent en fêtes et banquets (1).

Ces communes ont bénéficié de la répartition dans la même proportion que les communes qui avaient les plus grands besoins et qui avaient dû recourir à des taxes d'octroi ou de remplacement. Parfois même, les communes à octroi ont été moins favorisées, puisque le jeu du minimum garanti ne leur a laissé que juste leur recette antérieure, sans le supplément alloué aux autres communes.

D'autre part, la répartition mathématique, même entre les villes à octroi, a donné des résultats invraisemblables. Certaines villes ont vu leur revenu de 1913 doubler, tripler, quadrupler, quelques unes, même, décupler. Pour d'autres, au contraire, l'augmentation est insignifiante.

(1) Rapport de M. Terquem au 8^e Congrès des Maires, 1921, p. 23.

Les chiffres suivants, empruntés aux rapports de M. Terquem, Maire de Dunkerque, sur la situation financière des communes, présentes aux XII^e, XIII^e et XIV^e Congrès des Maires de France, donnent une idée de la diversité extrême des résultats de la répartition.

Voici d'abord des villes dont le revenu de 1913 a plus que doublé en 1920 :

	Revenu de 1913	Revenu de 1920
Aix	78.000	270.000
Bayonne	122.000	734.000
Besançon	308.000	793.000
Bordeaux	1.600.000	3.500.000
Bourges	86.000	534.000
Cambrai	40.000	374.000
Carcassonne	34.000	499.000
Châlon-sur-Saône	74.000	314.000
Clermont-Ferrand	370.000	872.000
Le Creusot	121.000	469.000
Dijon	265.000	936.000
Draguignan	16.000	77.000
Epernay	96.000	253.000
La Rochelle	168.000	410.000
Libourne	35.000	206.000
Lyon	1.860.000	7.015.000
Montauban	98.000	358.000
Narbonne	39.000	310.000

	Revenu de 1913	Revenu de 1920
Nîmes	155.000	800.000
Perpignan	76.000	353.000
Toulon	656.000	1.296.000
Toulouse.....	943.000	2.084.000

Dans les villes suivantes, au contraire, les produits de 1913 n'ont pas doublé et dans certaines, même, l'augmentation est insignifiante :

	Revenu de 1913	Revenu de 1920
Agen	111.000	181.000
Belfort	300.000	494.000
Béthune	99.000	166.000
Brest	609.000	823.000
Caen	367.000	552.000
Sète	133.000	160.000
Compiègne	80.000	145.000
Dinan	65.000	104.000
Douai	400.000	407.000
Dunkerque	385.000	422.000
Fougères	138.000	254.000
Le Havre	1.284.000	1.497.000
Lille	2.247.000	2.372.000
Marmande	29.000	53.000
Morlaix	66.000	74.000
Nancy	1.274.000	1.571.000
Nantes	1.329.000	2.384.000

	Revenu de 1913	Revenu de 1920
Reims	888.000	1.373.000
Rennes	853.000	1.127.000
Saint-Amand ...	127.000	165.000
Saint-Etienne ...	1.300.000	2.322.000
Saint-Omer	111.000	183.000
Vesoul	43.000	65.000

Des différences plus considérables encore apparaissent si, classant les villes par ordre de grandeur des droits d'octroi supprimés, on établit la proportion entre les ressources de la répartition et les recettes d'octroi supprimées. Par rapport au produit de 1913, le coefficient du produit de 1921 varie de 1,6 à 17,7. Hazebrouck touche seulement 60 % en plus du produit de 1913 ; Wattrelos, dont la population est d'un peu plus du double, perçoit plus de 17 fois plus ce produit. La recette de Lille augmente de 600.000 francs. Lyon, dont la recette était inférieure de 400.000 francs, la voit augmenter de plus de 6.000.000. Le Havre touche 300.000 francs de plus ; Nantes, 1.200.000 francs ; Le Havre et Saint-Etienne, qui percevaient 1.300.000 francs en 1913, reçoivent respectivement 1.615.000 francs et 3.121.000 francs.

Si l'on prend pour point de comparaison le chiffre de la population, Lille, avec 217.000 habi-

tants, touche 2.807.000 francs ; Nantes, Saint-Etienne et Toulouse, avec des populations de 150.000 à 170.000 habitants, touchent plus de trois millions.

Dans certaines communes rurales sans octroi, le fonds fournit jusqu'à 20, 25 %, ou davantage, de leur budget total.

Enfin, les recettes attribuées varient singulièrement d'une année à l'autre. Telle commune voit sa part dans le fonds commun augmenter de 1921 à 1922, telle autre la voit diminuer, et les écarts dépassent, en plus ou en moins, 250.000 francs ; ils atteignent, de 1921 à 1922, une proportion de 48 % en plus ou en moins. Il en résulte une instabilité constante d'un produit qui tient une place importante dans les budgets communaux et l'établissement de ces budgets en est rendu très difficile.

En définitive, le système du fonds commun diminue l'autonomie financière des communes, sans introduire dans leurs budgets un élément de justice, de proportionnalité des recettes à leurs besoins. A certaines villes, il n'a apporté qu'un médiocre supplément de ressources ; à d'autres communes, des recettes considérables et inutiles, qui ont engendré le gaspillage. Même si l'on améliorerait la formule de répartition, elle ne pourrait être

assez parfaite pour s'adapter aux besoins et aux ressources infiniment diverses des 36.000 communes de France. Enfin, le fonds commun présente, au point de vue psychologique, un inconvénient sérieux dans une démocratie : l'argent qu'il procure ne provient pas de l'effort fiscal des contribuables de la commune. C'est pour la municipalité une recette qui ne coûte rien, ce qui l'incite à ne pas compter sur sa propre population et à dépenser sans être retenue par la considération de sa popularité.

SECTION II

Le Fonds Commun de l'Impôt sur le Chiffre d'Affaires

En 1920, la situation financière des communes était déplorable. Le fonds commun des boissons procurait aux communes des ressources abondantes et la politique des fonds communs était à la mode. Il n'est pas surprenant qu'un nouveau fonds commun ait été accepté facilement. La loi du 25 Juin 1920 constitue, sur le produit de la taxe sur le chiffre

d'affaires, un prélèvement de 0,10 % au profit des départements et des communes, à partager dans la proportion des deux tiers pour les communes et d'un tiers pour les départements (art. 63).

La question délicate, comme pour le fonds commun des boissons, était celle de la répartition. L'article 63 disposait que les sommes à percevoir par les collectivités locales seraient réparties selon les règles à fixer par la loi de finances de 1921.

Un arrêté du Ministre de l'Intérieur, du 7 Juin 1920, avait constitué une commission interministérielle, chargée d'étudier la réorganisation des finances départementales et municipales. Cette commission se divisa en trois sous-commissions : celle des fonds communs, celle des centimes additionnels et celle des ressources à attribuer aux collectivités locales.

La première sous-commission étudia avec soin la question de la répartition des fonds communs, et les résultats de son examen furent consignés dans le rapport de MM. Bouilloux-Lafont et Henri Sellier.

La sous-commission recherchait d'abord si, pour les sociétés à succursales, la perception devait avoir lieu au siège social, pour l'ensemble du chiffre d'affaires, ou au siège de chaque succursale. La

première solution, au cas où une part spéciale aurait été allouée à la commune de la perception de l'impôt, aurait été très désavantageuse pour les communes autres que Paris, puisque le siège de la plupart des sociétés importantes est à Paris. La sous-commission admettait la seconde solution. Elle n'a pas été prise en considération, mais le rejet de la localisation la rendait indifférente.

La sous-commission préconisait, en vue d'un meilleur rendement, la centralisation de la taxe, au lieu de la répartition entre les trois administrations des douanes, des contributions indirectes et de l'enregistrement.

Elle apportait une suggestion intéressante : pour acclimater la taxe, elle estimait qu'il y aurait avantage à associer les communes à son rendement, par un prélèvement opéré aussi près que possible de sa source. Les municipalités auraient le plus grand intérêt à suivre l'évolution du recouvrement ; d'autre part, il était utile de donner à leurs administrés le sentiment que le produit viendrait alléger directement leurs charges, au lieu de se perdre dans un fonds commun dont ils suspectent la répartition. La sous-commission proposait de faire verser chez le receveur municipal ou chez le percepteur un pourcentage du produit de l'impôt et d'en publier

le montant, pour associer à son rendement la population de la commune.

Cette disposition aurait eu l'inconvénient d'obliger les redevables à faire deux versements : le principal, chez le receveur de la régie, et le décime à la caisse du comptable de la commune.

Le problème le plus délicat était celui de la répartition du fonds commun. Une question préjudicielle se posait : le décime ajouté à l'impôt sur le chiffre d'affaires devait-il être affecté à la constitution d'un fonds commun, ou être attribué aux communes et aux départements où il aurait été perçu ?

Le XI^e Congrès des Maires de France avait émis un vœu très net en faveur de la localisation de la taxe. Il faisait valoir que l'impôt sur le chiffre d'affaires est perçu sur les commerçants et les industriels, dont l'activité est favorisée dans une certaine mesure par les dispositions administratives et les travaux effectués par les communes où ils ont leur résidence. Il était donc juste que ces communes fussent appelées à profiter de cette activité. Le XI^e Congrès des Maires émit le vœu que, en vertu d'une disposition de la loi de finances, 10 % du produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires revînt aux communes dans lesquelles il a été perçu.

Cette proposition fut écartée, comme étant en contradiction avec le principe même du fonds commun. Il en fut de même d'une proposition de localisation partielle, qui aurait favorisé les grandes villes, où les établissements ont très ordinairement leur siège.

L'idée de la localisation étant écartée, restait à déterminer la base de la répartition du fonds commun.

L'importance de la population était un criterium simple, déjà utilisé pour déterminer le tarif général des octrois, les droits de patente et le taux de la taxe sur les billards. L'importance des charges dans une ville est proportionnelle au nombre des habitants, bien que les frais généraux comportent une constante.

Mais, si le système de la localisation accordait un privilège aux grands centres, la répartition sur la base unique de la population constituait un privilège en sens inverse aux communes de faible importance. Ce système négligeait un élément essentiel, les charges des localités intéressées.

En retenant pour base le centime, on tenait compte des ressources, et, par conséquent, des charges, variables suivant les communes, même à population égale.

Le centime démographique était une base plus parfaite : il tenait compte, en proportion directe, de la population ; en proportion inverse, du centime par tête d'habitant. Cette formule mixte tenait donc compte, au profit des grandes villes, de l'importance de leur population considérée comme fonction directe de leurs besoins. Le centime démographique, c'est-à-dire le quotient du centime départemental ou communal par le chiffre de la population, a déjà servi de base pour la répartition des charges dans les lois d'assistance (vieillards, familles nombreuses, femmes en couches), et pour le projet de répartition du fonds commun de subventions aux départements.

Les travaux de la sous-commission aboutirent à une formule de répartition du fonds commun qui tenait compte de trois éléments : le chiffre de la population (2 francs par tête d'habitant) et, pour le surplus, par moitié, le montant total du revenu net imposable des propriétés bâties et non bâties et les charges fiscales par tête d'habitant.

Le projet de la sous-commission est devenu, après accord entre les Ministres de l'Intérieur et des Finances, le projet de loi déposé le 16 Décembre 1920 sur le bureau de la Chambre par MM. Steeg et François-Marsal. Rapporté favorablement par

M. Niveaux, au nom de la Commission de l'Administration générale, départementale et communale, et accepté par le XVII^e Congrès des Maires, il n'a pas encore été voté par le Parlement. La répartition du fonds commun continue à se faire suivant un procédé simpliste, au prorata de la population, en vertu de l'article 12 de la loi du 31 Décembre 1920.

Le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires a rapporté aux collectivités locales les sommes suivantes :

1922.....	201 millions
1923.....	246 —
1924.....	297 —
1925.....	293 —
1926.....	334 —

CHAPITRE III

Les Impôts locaux autonomes

Dans la terminologie scientifique, on divise en deux groupes distincts les ressources fiscales autonomes des collectivités locales : les taxes et les impôts. On réserve le nom de taxes aux sommes perçues à titre de services rendus ; on les oppose aux impôts répartis entre les contribuables à raison de leurs facultés.

Les impôts mis à la disposition des communes se divisent en trois groupes : taxes proprement dites ; droits d'octroi et une variété d'autres impôts, auxquels le langage courant, consacré par la pratique administrative et même par le législateur, donne aussi le nom de taxes. Nous emploierons ce terme pour les désigner, sans lui attacher la signification d'une rémunération pour service rendu.

SECTION I

Les Taxes proprement dites

Les taxes proprement dites occupent une place peu importante dans le budget des départements : redevance des usagers des chemins de fer d'intérêt local, des tramways, des autobus. Elles représentent une part considérable des recettes des communes, le tiers environ. Les villes, en effet, ne sont pas seulement des groupements chargés de pourvoir à des services d'intérêt général ; groupements naturels, elles ont des intérêts économiques propres et les communes ont la physionomie de syndicats d'intérêts privés d'ordre utilitaire.

Parmi les taxes communales, on peut citer : les droits de pesage, de jaugeage et de mesurage ; les droits sur les halles, les marchés, les abattoirs ; les redevances pour fourniture des eaux, du gaz, de l'électricité ; les concessions d'occupation du domaine public ; les redevances du service extérieur des pompes funèbres.

Les taxes communales auraient été beaucoup plus nombreuses, si, comme en Allemagne et en Angleterre, la commune avait eu toute liberté d'é-

tendre son activité économique. En France, le principe était que la commune peut assumer seulement les services locaux qui présentent un caractère public et ne peut exercer aucun commerce ni industrie, en raison du principe de la liberté du commerce, proclamé par la loi du 17 Mars 1791. Le Conseil d'Etat ne tolérait les exploitations communales que si un intérêt public d'hygiène, de sécurité, etc... était en jeu, ou en cas d'insuffisance de l'initiative privée. En principe, la concession était préférée à la régie.

Quelques dérogations avaient été apportées à la rigueur de la règle. Des textes divers donnaient aux communes le droit d'exploiter des tramways, des mines, des tourbières, des eaux minérales, des entreprises d'énergie hydraulique, des bains, des bureaux de placement, etc... (1).

La guerre a porté un coup décisif à cette tradition déjà ainsi ébranlée. La fermeture de nombreux magasins, la rareté et la cherté des marchandises de première nécessité, ont obligé le législateur à admettre le concours des communes au ravitaillement, par l'intermédiaire de syndicats ou coopé-

(1) Cf. ALLIX, *Traité de science des Finances*, p. 908.

ratives ou en régie directe (loi du 20 Avril et du 30 Octobre 1916).

Ce régime a cessé après les hostilités, mais son fonctionnement a montré l'aptitude des communes à la gestion de services économiques. Les pouvoirs publics sont entrés dans la voie de la municipalisation des services locaux. Ils y ont vu le moyen d'apporter aux finances communales de nouvelles recettes, qui leur permettent de faire face à l'accroissement de leurs charges.

Le décret du 5 Novembre 1926 a complété l'article 68 de la loi municipale du 5 Avril 1884, en ajoutant à l'énumération contenue dans ce texte un paragraphe nouveau stipulant que les Conseils municipaux pourront délibérer, sous réserve de l'autorité supérieure, sur « l'intervention des communes, notamment par voie d'exploitation directe, ou par simple participation financière, dans les entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les œuvres d'assistance, d'hygiène, de prévoyance sociale, ou la réalisation d'améliorations urbaines ».

Le décret du 28 Décembre 1926 a précisé les autorités chargées d'approuver les délibérations

instituant des régies municipales et établi un règlement type. Les régies n'ont pas la personnalité civile, mais elles jouissent de l'autonomie financière.

Cette extension de l'activité économique des communes est de nature à accroître sensiblement le nombre et le produit des taxes pour services rendus dans le budget des communes.

SECTION II

Les Octrois

Les octrois constituent une source importante de recettes dans les villes. Ils existent depuis l'ancien régime, sauf une courte éclipse de 1791 à 1798. Ce sont des taxes de consommation sur les denrées consommées à l'intérieur de la commune. Depuis la loi du 28 Avril 1816, les octrois ne peuvent être établis que sur la demande des Conseils municipaux, en cas, seulement, d'insuffisance des revenus communaux, par décret en Conseil d'Etat, après

avis du Conseil Général. Un décret du 12 Février 1870, remplacé par le décret du 13 Août 1919, donne la liste des articles susceptibles d'être taxés, et fixe pour chaque article un tarif maximum, qui varie avec la population de la commune. Un décret en Conseil d'Etat est nécessaire pour taxer les objets qui ne figurent pas sur la liste, ou pour dépasser le maximum. Certaines denrées ne peuvent être taxées.

Les octrois ont soulevé depuis longtemps de très vives critiques. On leur reproche d'entraver la circulation économique et d'être vexatoires. Ils contribuent à la hausse du prix de la vie, et pèsent surtout sur les classes pauvres, parce que les consommations de produits tarifés ne sont pas proportionnelles aux revenus. Enfin, les risques de fraude nécessitent un personnel considérable et des installations matérielles coûteuses ; les frais de perception atteignent une proportion considérable du produit de ces droits.

Certaines de ces objections s'appliquent aussi bien à toutes les contributions indirectes ; mais, comme pour celles-ci, elles trouvent leur compensation dans la facilité avec laquelle les consommateurs acquittent les droits, par petites fractions et sans s'en douter, avec le prix des denrées.

La combinaison des tarifs permet de ne frapper que légèrement les classes pauvres. Certaines denrées de première nécessité sont d'ailleurs exclues du tarif.

Quant aux frais de perception, ils diminuaient constamment avant la guerre : ils étaient tombés, de 1823 à 1914, de 27 % à 11 % du produit brut.

Après la guerre, la proportion s'est élevée, par suite de la hausse des prix et du rajustement des traitements du personnel. La suppression des droits sur les boissons hygiéniques et sur les alcools, réalisée en 1897 et 1918, a contribué à l'accroître, car certains frais constants demeurent les mêmes, pour la perception sur un nombre moindre d'articles et élèvent le pourcentage par rapport à des produits sensiblement réduits.

Les objections d'ordre politique, social et financier ont suscité une véritable campagne contre les octrois. Les lois du 29 Décembre 1897 et du 22 Février 1918, leur portent de rudes atteintes. La première autorise les communes à supprimer, et les oblige à diminuer, leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques, mais compense la perte par des taxes de remplacement et par une majoration des droits sur l'alcool. La loi de 1918 supprime radicalement les droits sur les boissons hygiéniques et sur l'alcool.

Dans la pensée des auteurs de la loi de 1918, ces mesures, qui ne semblaient intéresser que le quart environ des revenus d'octroi, visaient à atteindre l'institution elle-même. L'octroi allait disparaître dans un assez grand nombre de villes, qui n'avaient de taxes que sur l'alcool. Dans les villes qui tarifaient d'autres articles, la suppression des droits sur l'alcool, principal élément des recettes, entraînerait, espérait-on, la suppression des autres taxes, dont les frais de perception deviendraient excessifs, surtout avec l'augmentation des traitements du personnel. Le cadre des fonctionnaires communaux se trouverait ainsi déchargé de 15.000 unités, qui seraient rendues à la production nationale (1).

Cet espoir s'est réalisé dans une certaine mesure : en 1918, on compte deux suppressions d'octrois ; en 1919, 8 suppressions et 2 réductions ; en 1920, 20 suppressions et 2 réductions ; en 1921, 19 suppressions et 7 réductions ; en 1922, 15 suppressions et 4 réductions.

Cependant, malgré l'insistance réitérée de

(1) Exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 22 Février 1918 ; rapport de M. Tournan à la Chambre des Députés.

M. Prevet, adversaire acharné des octrois, la troisième sous-commission de la Commission interministérielle instituée en 1920, sous-commission chargée de la recherche des ressources nouvelles ou de l'extension des ressources existantes, refusa d'examiner la question préalable de la suppression des octrois. Elle n'avait pas reçu mandat d'examiner le fond de cette question. D'ailleurs, tout en reconnaissant le caractère archaïque de l'octroi, les membres de la sous-commission, avec son président, M. Dausset, s'accordaient à penser que, dans l'état précaire des finances locales, le moment était singulièrement mal choisi pour envisager la suppression d'une source importante de recettes, qu'il était impossible de remplacer. Créer en remplacement des octrois des taxes indirectes, c'est les maintenir sous un autre nom. Adopter des taxes directes, c'est surcharger la propriété foncière, ou imposer au commerce, par un supplément à la patente ou à l'impôt des bénéfices commerciaux, ou aux consommateurs, par des taxes d'habitation, une charge équivalente à celle dont on prétend les dégrever.

Cet argument financier a fini par l'emporter sur les considérations doctrinales. A la suite de la loi du 22 Février 1918, les ressources des fonds communs ont permis à certaines communes de suppri-

mer leurs octrois. Le nombre des octrois est tombé de 1.581, en 1915, à 1.100, en 1925. Mais, ces suppressions ont eu lieu dans les petites communes, en raison du pourcentage trop élevé des frais de perception pour un produit modique. Les villes importantes ont conservé leurs octrois, faute de pouvoir trouver des recettes pour les remplacer.

Les considérations d'opportunité ont fait abandonner l'idée de la suppression des octrois : on n'envisage plus leur disparition pure et simple, mais leur abolition partielle là seulement où les frais de perception absorbent une fraction trop élevée du produit brut (1).

Au lendemain même de la loi de 1918, le Gouvernement a abandonné la politique de suppression des octrois. Bien mieux : un décret du 13 Août 1919 a relevé le tarif général fixé par le décret du 12 Février 1870, et donné aux communes une plus grande latitude pour majorer leurs tarifs. Le rendement des octrois est passé, de 228 millions en 1919, à 414 millions en 1922.

Dans le même sens, la 3^e sous-commission de 1920 a proposé de simplifier les formalités d'appro-

(1) Cf. LESCURE, *Revue Politique et Parlementaire*, 10 Octobre 1922.

bation des délibérations municipales portant augmentation des tarifs ou extension de la liste des articles assujettis.

D'après l'article 137 de la loi du 5 Avril 1884, un décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil général, était nécessaire, quand une commune voulait augmenter pour plus de cinq ans une taxe, ou la proroger pour plus de cinq ans, ou imposer de nouveaux articles, même dans la limite du maximum de tarif, ou de la liste, arrêtés par le tarif général. Ces formalités se justifiaient mal, puisque la commune ne dépasse pas le tarif général, établi lui-même par un décret en Conseil d'Etat, et le retard qu'elles entraînent dans l'application du nouveau régime fait subir à la commune une perte de droits parfois supérieure à une année.

La Sous-commission proposait de rendre les délibérations portant sur les objets indiqués, exécutoires après avis du Conseil Général et approbation du Préfet.

La loi du 13 Août 1926 a adopté cette suggestion et même, elle n'exige plus l'avis du Conseil Général pour aucune des délibérations des Conseils municipaux relatives à l'octroi. Son article 2 modifie en ce sens les articles 137, 138 et 139 de la loi du 5 Avril 1884 :

Sont approuvées par décret rendu en Conseil d'Etat les délibérations concernant :

- 1° la création d'un octroi et son règlement ;
- 2° l'établissement ou le renouvellement des taxes non comprises dans le tarif général, ou excédant le maximum fixé dans ce tarif ;
- 3° la modification du règlement ou du périmètre existant, lorsqu'elle déroge aux règles générales du règlement type établi par décret en Conseil d'Etat. (Art. 137 nouveau.)

Art. 138 nouveau : « Sont exécutoires sur l'approbation du Préfet, les délibérations du Conseil municipal portant augmentation ou prorogation pour une période de plus de cinq ans des taxes d'octroi établies conformément aux dispositions du tarif général et les délibérations relatives à la suppression d'un octroi existant. »

Article 139 nouveau : « Sont exécutoires par elles-mêmes, les délibérations du Conseil municipal prononçant :

L'assujettissement à la taxe, dans la limite du maximum fixé par le tarif général, d'objets non encore imposés au tarif local, mais figurant au tarif général ; (1)

(1) L'approbation du Préfet n'est donc pas même exigée.

La prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excédera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur des objets compris dans ce tarif ;

La diminution des taxes d'octroi ou la suppression de certaines d'entre elles ; la modification du règlement de l'octroi ou du périmètre existant, lorsqu'elle n'est pas contraire aux règles générales déterminées par le règlement type ci-dessus prévu. »

En simplifiant les formalités administratives de création des octrois, de majoration ou de prorogation des droits, d'addition de nouveaux articles à la liste des objets tarifés, la loi du 13 Août 1926 marque nettement l'abandon, par le législateur, de la politique de suppression des octrois. La même tendance se manifeste dans le titre premier de la loi.

La loi du 29 Décembre 1897 avait autorisé les communes à créer de nouvelles taxes, mais elle subordonnait leur institution à la réduction ou à la suppression des droits d'octroi. C'étaient, d'après leur nom technique, que conserve encore la terminologie administrative, des « taxes de remplace-

ment des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques ».

La loi du 22 Février 1918 instituait un fonds commun des boissons, mais sa création devait être la contrepartie de la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques et sur l'alcool. Toutefois, la réforme, au point de vue des finances locales, dépasse celle de 1897 : le but de la loi de 1918 déborde l'idée, exclusive en 1897, des taxes compensatrices de droits d'octroi supprimés. Le législateur entend doter les communes d'un fonds de ressources supérieur au produit des droits d'octroi abolis.

C'est aussi l'objet de la loi du 13 Août 1926 : créer, au profit des collectivités locales, des sources nouvelles de recettes. Mais, la liaison, qui existait dans les lois de 1897 et de 1918, entre l'institution d'impôts locaux et la suppression des droits d'octroi, a disparu dans la loi de 1926. L'établissement des taxes prévues n'est plus subordonné à la réduction des octrois. L'article premier de la loi du 13 Août 1926 le proclame nettement : Toute commune peut, *et sans être tenue à la suppression des droits d'octroi*, établir les taxes ci-après désignées ».

SECTION III

Les Impôts locaux autres que les Octrois avant la Loi du 13 Août 1926

§ 1. — *Avant la loi du 29 Décembre 1897.*

Avant la loi du 29 Décembre 1897, les communes disposaient de quelques impôts directs, peu nombreux, sous le nom de taxes entendues dans un sens large.

Parmi ces impôts directs, la taxe sur les chiens avait le caractère obligatoire pour toutes les communes. La loi du 2 Mai 1855 l'avait créée comme un moyen indirect de combattre la rage, en obligeant les propriétaires de chiens à se faire connaître. Le tarif était fixé par une délibération du Conseil municipal approuvée par un décret en Conseil d'Etat, après avis du Conseil Général, entre un minimum de 1 franc et un maximum de 10 francs. La loi de finances du 31 Juillet 1920 a modifié ces limites. Le tarif est désormais fixé par une simple délibération du Conseil municipal, sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure.

La loi du 26 Mars 1873 autorisait les communes à établir une taxe de balayage en remplacement pour les riverains de l'obligation de balayer la voie

publique au droit de leurs propriétés. Le tarif était approuvé par un décret rendu en Conseil d'Etat et soumis à revision tous les cinq ans.

La loi du 13 Août 1926, article 3, permet aux Conseils municipaux d'établir la taxe de balayage par simple délibération approuvée par le Préfet.

Mentionnons encore les prestations, réglementées par les lois du 21 Mai 1836 et du 20 Août 1881, impôt dû par tous les habitants ayant leur domicile réel dans la commune, mâles, valides et portés au rôle des contributions directes. Elles consistent en trois journées de travail au maximum, pour les chemins vicinaux et une journée au maximum pour les chemins ruraux reconnus. La caractéristique des prestations est de pouvoir être fournies en argent ou en nature, au gré du contribuable.

Les critiques adressées à l'impôt des prestations, dont nous n'avons pas ici à examiner le bien fondé, ont conduit le législateur à autoriser les communes à remplacer les prestations, en tout ou partie, par une taxe vicinale formée de centimes additionnels aux contributions directes (loi de finances du 31 Mars 1903). La grande majorité des communes a usé de cette faculté. La taxe vicinale a l'inconvénient d'aggraver le système critiquable des centimes additionnels.

§ 2. — *La Loi du 29 Décembre 1897.*

La loi du 29 Décembre 1897 a institué de nouvelles taxes, qu'elle offre aux communes en compensation de la réduction obligatoire ou de la suppression facultative de leurs droits d'octroi sur les boissons hygiéniques.

En raison du lien déjà signalé entre ces taxes et la réforme des octrois, la création de ces taxes était réservée aux communes à octroi et subordonnée à la réduction ou à la suppression des droits d'octroi jusqu'à concurrence du produit présumé de ces nouveaux impôts.

La loi de 1897 n'ouvrait donc pas aux communes la perspective de ressources nouvelles, mais transformait simplement la nature des impôts municipaux.

Toutefois, à l'occasion de l'établissement du budget de la Ville de Paris de 1920, le Ministre des Finances a admis la faculté pour les communes, en raison de la crise que traversaient leurs finances, de recourir, pour équilibrer leur budget, aux taxes prévues par la loi de 1897, sans qu'elles fussent contraintes de supprimer des droits d'octroi correspondants. Mais, dans ce cas, elles devaient être autorisées par des lois spéciales : c'est une nouvelle

manifestation de l'abandon, par le Gouvernement, de la politique de suppression des octrois.

La loi du 29 Décembre 1897 prévoyait, dans son article 3, deux catégories de taxes de remplacement des droits d'octroi. Les communes pourront recourir aux taxes énumérées dans l'article 4 sur simple délibération du Conseil municipal, approuvée par le Préfet, ou demander l'établissement de taxes directes ou indirectes dans les conditions spécifiées à l'article 5, c'est-à-dire par des lois spéciales.

Le groupe des taxes énumérées par l'article 4 et soumises à la seule approbation préfectorale comprenait un certain nombre de taxes assimilées aux contributions directes déjà perçues au profit de l'Etat : taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion, taxe sur les voitures, chevaux, mules et mulets ; taxe sur les billards, publics et privés ; et une taxe indirecte : licence municipale pour les commerçants de boissons.

Les autres taxes, dont la loi de 1897 ne donnait pas la liste, étaient laissées à la libre initiative des communes. L'approbation législative était nécessaire pour les créer.

Dans la pratique, ces taxes ont été les plus diverses, directes ou indirectes.

Un premier groupe comprend des taxes indi-

rectes, imitées des droits de mutation entre vifs, et assises comme eux par l'administration de l'Enregistrement : taxes sur les ventes publiques de meubles, sur les cessions de fonds de commerce et de marchandises neuves les garnissant, sur les transmissions à titre onéreux ou à titre gratuit de tout office.

Un autre groupe de taxes s'inspire de l'assiette des contributions directes, dont elles constituent une sorte de complément : taxe foncière sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties, annexe de la contribution foncière ; taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation, annexe de la contribution mobilière ; taxe sur la valeur locative des locaux industriels et commerciaux, annexe du droit proportionnel de patente.

Une seule des taxes de ce groupe avait le mérite de l'originalité : c'est la taxe sur la valeur en capital des propriétés immobilières, assise sur le capital, mais perçue sur le revenu, et destinée à atteindre des éléments de richesse qui échappent à la contribution foncière : plus-values de la propriété, souvent imputables aux travaux effectués par les communes ou déterminées par l'accroissement de leur population ; immeubles non productifs de revenu ou dont le revenu n'est pas en rapport avec la

valeur vénale : terrains à bâtir, hôtels particuliers, parcs.

Enfin, des lois spéciales ont approuvé des taxes sur les constructions nouvelles, sur les marchands nourrisseurs, loueurs et logeurs de chevaux, sur les bouchers, épiciers et marchands en gros, sur les théâtres et cafés-concerts, sur les domestiques, sur les vélocipèdes, sur les pianos, etc....

Il est intéressant de mentionner que les communes avaient envisagé la création d'un certain nombre de taxes que le Parlement n'a pas autorisées.

La Ville de Paris avait demandé en 1900 à créer une taxe d'incendie, sur les compagnies d'assurances, au taux de 0,03 % des capitaux assurés. Votée par la Chambre des Députés, cette taxe fut rejetée par le Sénat, comme ne devant pas atteindre les propriétaires qui sont leurs propres assureurs.

L'année suivante, le Conseil Municipal de Paris demandait à frapper d'une taxe de 0,08 %, les capitaux mobiliers ou immobiliers situés sur le territoire de la Ville de Paris et assurés à des compagnies françaises ou étrangères. Le projet fut repoussé par la Chambre, sur l'opposition du Ministre des Finances. La taxe ne réaliserait pas le remboursement par les compagnies d'assurances

des dépenses du service des pompiers ; elle retomberait sur les assurés, c'est-à-dire sur les personnes prévoyantes et épargnerait les capitaux les moins intéressants, qui bénéficient, comme les capitaux assurés, du service contre l'incendie (1).

Quant à la taxe demandée sur les produits récoltés ou fabriqués dans la commune, elle alourdirait le prix des objets manufacturés ou des récoltes effectuées dans la commune, et entraverait son commerce et son industrie, concurrencés par les produits d'autres communes non taxés.

Le Ministre écarta aussi, le 25 Octobre 1919, l'établissement, au profit de la Ville de Paris, d'une taxe sur les ventes d'immeubles, en addition des droits dûs au Trésor, comme susceptibles de donner une prime à la fraude, et d'entraîner un fléchissement des recettes de l'Etat, dont les besoins atteignaient les limites extrêmes d'imposition.

En dehors de cet argument d'opportunité, cette taxe se justifiait comme les taxes de mutation autorisées au profit de la capitale.

Le Ministre des Finances a également donné un avis défavorable à la création, demandée par la Ville d'Hyères, d'une taxe sur le transport des mar-

(1) Lettre du Ministre des Finances du 20 Décembre 1901.

chandises et des voyageurs. Ce serait une taxe de péage, régression vers le régime des douanes intérieures. Elle ne correspondait pas à la rémunération d'un service rendu, ni à un fait de consommation dans la commune. Les colis seraient frappés sans tenir compte de leur nature, de leur valeur ou de leur destination. Le prix des transports serait alourdi du montant de la taxe. Une taxe à la sortie serait contraire à l'intérêt de la commune, qui est de faciliter l'écoulement de ses produits au dehors.

Quelle appréciation convient-il de porter sur les taxes prévues par la loi de 1897 ?

Cette loi a eu l'avantage d'élargir les bases de la fiscalité locale, en offrant aux communes un jeu de taxes nouvelles, entre lesquelles elle leur laisse le choix. Elle s'est montrée assez libérale, puisqu'elle n'a subordonné l'adoption des taxes de l'article 4 qu'à l'approbation par le Préfet de la délibération du Conseil Municipal.

Mais sa portée était limitée, puisqu'elle ne concernait que les communes à octroi et, nous l'avons vu, ne leur offrait pas de recettes supplémentaires.

Quant aux taxes de l'article 5, ouvertes à toutes les communes, leur institution était subordonnée au vote d'une loi spéciale. Les lenteurs de la procédure législative faisaient perdre aux communes

qui sollicitaient cette autorisation le produit de plusieurs mois. Aussi, les municipalités préféraient-elles souvent voter de nouveaux centimes, les articles 141 et 142 de la loi municipale leur permettant de les percevoir sans limitation de nombre sur une simple délibération du Conseil Municipal, pourvu que leur durée ne dépassât pas trente années. Le Parlement ne paraissait d'ailleurs pas très qualifié pour apprécier les résultats éventuels de l'application d'une taxe nouvelle dans une commune quelconque, dont il ignorait les charges et les ressources. Il eut été préférable de fixer seulement dans la loi le mode d'application des taxes et leurs maxima, et de permettre au Conseil Municipal de les adopter avec l'approbation du Préfet, sous réserve d'un décret en Conseil d'Etat au delà du maximum légal.

Au point de vue de leur assiette, les taxes prévues par la loi du 29 Décembre 1897 prêtaient à la critique. Offrir aux communes des taxes sur des matières imposables déjà frappées par l'Etat, c'est grever celles-ci d'un véritable impôt de superposition, et compromettre le rendement des taxes communales, ou en limiter indirectement le taux. La loi du 25 Juin 1920 (art. 21) a majoré le tarif de la taxe d'Etat sur les cercles ; elle a ainsi enlevé aux

communes la possibilité de relever, à leur profit, le taux de la taxe municipale. L'article 21 a fixé à 40 % de la taxe d'Etat le maximum de la taxe des communes. C'est une fâcheuse tendance de l'Etat, qu'excusait seulement la situation précaire de ses propres finances en 1920, d'absorber, à son profit, des ressources auxquelles les collectivités secondaires pourraient légitimement prétendre (1).

De même, la loi du 25 Juin 1920, article 92, a autorisé les communes à percevoir des taxes, suivant des tarifs approuvés par le Préfet, sur les cinématographes, les établissements publics dans lesquels on fait de la musique ou on donne des représentations théâtrales. Mais, le texte frappait d'abord les mêmes établissements de taxes élevées au profit de l'Etat. La taxe municipale, jointe aux taxes d'Etat et au droit des pauvres, risque de compromettre, avec l'essor des établissements, le rendement de cette taxe.

Les taxes imitées des contributions directes avaient, en 1897, l'inconvénient de se superposer à des impôts d'Etat, accrus de centimes généraux et locaux. Depuis la réforme des impôts directs d'Etat, elles constituent, à côté des centimes locaux,

(1) DAUSSET. - Discours au Sénat, séance du 29 Juin 1920.

des taxes communales de superposition, qui ont du moins, sur les centimes fonciers et mobiliers, la supériorité d'être des impôts de quotité. La taxe foncière ajoute une nouvelle charge à la propriété immobilière, la taxe sur les locaux professionnels, une surcharge au commerce et à l'industrie, la taxe d'habitation, une surcharge aux consommateurs. Le principe de ces taxes de quotité sur la propriété, la profession et l'habitation, aurait pu être utilement retenu, si elles n'étaient venues se superposer à des centimes additionnels lourds et injustement répartis.

La taxe sur la valeur en capital répondait à un but économique et financier qui méritait d'être pris en considération dans une ville importante. Elle trouvait son excuse dans la modération de son taux (à Paris 0,20 %) qui en faisait un impôt assis sur le capital, mais perçu sur le revenu et écartait toute suspicion de spoliation.

§ 3. — *Les ressources fiscales des Départements avant la loi du 13 Août 1926.*

Jusqu'à la loi du 13 Août 1926, les départements ne disposaient que de quelques taxes modiques : produit des expéditions d'actes ou de pièces d'archives, droits de péage sur les bacs et passages d'eau, etc... La faible importance

de leurs ressources s'expliquait par leur caractère de circonscriptions administratives artificielles, et non de groupements d'intérêts économiques.

A partir des dernières années du xix^e siècle, le champ d'activité des départements s'est cependant agrandi. Ils ont été appelés à participer à l'application des lois d'assistance et à créer des entreprises diverses : chemins de fer d'intérêt local, tramways, hospices, orphelinats départementaux, etc....

Le législateur s'est rendu compte qu'à ce développement d'activité des départements devait correspondre une augmentation des ressources.

La loi du 16 Octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie électrique (art. 9), répartit par moitié entre les départements et les communes sur les territoires desquels coulent les cours d'eau utilisés pour la production de l'énergie électrique, le tiers de la redevance proportionnelle payée par le concessionnaire de la distribution.

La loi du 25 Juin 1920 a persévéré dans cette voie. Son article 63 attribue aux départements un tiers du produit du fonds commun du décime additionnel à la taxe sur le chiffre d'affaires.

Son article 100 constitue un fonds commun à répartir entre les départements, alimenté par la majoration de 25 % de la taxe de circulation perçue par l'Etat sur les voitures automobiles.

Enfin, l'article 86 de la même loi attribue aux départements où se trouvent des eaux minérales, le surplus du produit de la taxe communale de 0 fr. 01 par bouteille d'eau, lorsque ce produit excède le montant des ressources ordinaires de la commune.

Les centimes restaient cependant la principale ressource des départements, avec tous leurs inconvénients analysés plus haut. Les Conseils généraux étaient moins libres que les Conseils municipaux pour le vote des centimes. D'après les articles 58 et 59 de la loi du 10 Août 1871, ils ne pouvaient voter de centimes ordinaires ou extraordinaires que dans les limites fixées chaque année par la loi de finances. Les lois du 12 Juillet 1898 et du 30 Juin 1907 ont autorisé la création de centimes départementaux au delà du maximum de la loi de finances, sous réserve d'une autorisation par décret en Conseil d'Etat. La loi du 7 Avril 1902 est plus libérale pour les communes. Elle leur permet de voter des centimes additionnels sans limitation de nombre, sur la seule approbation du Préfet, pourvu que la durée de l'imposition ne soit pas supérieure à trente ans. L'autorisation par décret en Conseil d'Etat n'est exigée que si l'imposition dépasse la durée de trente ans.

CHAPITRE IV

Les Taxes locales dans la Loi du 13 Août 1926

SECTION I

Elaboration de la Loi

§ 1. — *Le Rapport de la Sous-Commission des taxes.*

L'origine de la loi du 13 Août 1926 doit être recherchée dans les travaux de la Commission interministérielle, instituée par un arrêté du Ministre de l'Intérieur, en date du 7 Juin 1920, en vue d'étudier la réorganisation des finances départe-

mentales et communales. Cette Commission, nous l'avons vu, s'était divisée en trois Sous-Commissions chargées, la première, de l'étude du régime des fonds communs ; la seconde, du remplacement des centimes additionnels ou de leur établissement sur de nouvelles bases ; la troisième, de la recherche des ressources nouvelles ou de l'extension des ressources existantes.

La troisième Sous-Commission, présidée par M. Dausset, a présenté ses conclusions et ses propositions dans un rapport important de M. Reboul, Directeur des finances à la Préfecture de la Seine. C'est des conclusions de cette Sous-Commission qu'est sortie la refonte des taxes locales, réalisée par la loi du 13 Août 1926, de même que les dispositions du titre II de cette loi, analysées plus haut, sur le régime des octrois.

La troisième Sous-Commission examine les taxes appliquées par les communes, principalement les taxes de remplacement créées en vertu de la loi du 29 Décembre 1897, ainsi que les taxes demandées par certaines communes et repoussées par l'administration des finances. Elle considère que les taxes prévues par l'article 4 de la loi de 1897 ou accordées à certaines communes, en vertu de l'article 5, conviennent à toutes les municipalités et peuvent être

retenues pour toutes les communes, même en dehors de la suppression des droits d'octroi.

La Sous-Commission, d'autre part, déplore de voir l'Etat attribuer aux communes des taxes sur des matières imposables qu'il commence par frapper à son profit. Elle suggère l'abandon par l'Etat aux communes de la totalité des impôts d'importance secondaire pour lui-même, mais d'un rendement intéressant pour les finances locales. L'Etat en trouverait aisément l'équivalent dans un léger relèvement des tarifs des impôts d'un ordre plus général, tels que les impôts directs, les droits de succession et de mutation.

La Sous-Commission propose une liste de cinquante-deux taxes, dont un grand nombre ont été retenues par la loi de 1926.

La Sous-Commission critique aussi l'obligation pour les communes de recourir à la lente procédure d'une loi spéciale, chaque fois qu'elles veulent créer une taxe de remplacement non prévue à l'article 4 de la loi du 29 Décembre 1897. Elle suggère l'extension à la création des taxes, du régime des centimes d'après la loi du 7 Avril 1902 : création par une délibération du Conseil Municipal approuvée par le Préfet, dans la limite d'un tarif maximum, qui pourra être dépassé exceptionnellement, en vertu d'un décret en Conseil d'Etat.

Il faut, estime la Sous-Commission, réserver aux taxes la plus grande souplesse dans l'application, autoriser l'établissement d'une même taxe, d'après la situation des communes, suivant des modalités différentes.

La loi doit donc fixer seulement le principe de chaque taxe, sans en arrêter le mode d'assiette et de recouvrement et renvoyer, pour la fixation des maxima et la détermination des modalités diverses, à un règlement d'administration publique qui, le cas échéant, indiquera plusieurs procédés de recouvrement, laissés au choix des localités.

La Sous-Commission propose d'autoriser les départements à voter des centimes sans limitation de nombre, avec approbation du Ministre de l'Intérieur, pour trente ans, au maximum, et par décret en Conseil d'Etat, pour une durée supérieure à trente ans.

Elle étend au département le bénéfice des taxes de la loi du 29 Décembre 1897, dans les limites de maxima égaux au tiers des maxima des taxes communales.

Elle propose enfin de substituer aux octrois communaux, un octroi départemental, après entente entre le département et toutes les communes.

§ 2. — *Les projets de lois et le rapport Niveaux.*

Les conclusions de la Sous-Commission des taxes ont été traduites dans trois projets de lois déposés en 1921 sur le bureau de la Chambre des Députés.

Le premier de ces projets était intitulé : « Projet tendant à fixer les conditions dans lesquelles les Conseils Municipaux peuvent créer les taxes directes et indirectes énumérées par la loi du 29 Décembre 1897 ou autorisées par des lois spéciales ; à modifier les tarifs locaux des octrois et à établir la taxe de balayage prévue par la loi du 5 Avril 1884 ».

Le second projet tendait à permettre aux Conseils Municipaux d'établir des taxes nouvelles à titre de ressources extraordinaires.

Le troisième projet avait pour objet d'autoriser les départements à établir des taxes.

Ces projets furent renvoyés à la Commission de l'Administration générale, départementale et communale de la Chambre des Députés, qui désigna comme rapporteur M. Niveaux.

M. Niveaux jugea préférable de réunir en un seul les deux projets relatifs aux communes. Le 8 Juillet 1922, il déposa à la Chambre deux rap-

ports, l'un sur le projet unifié relatif aux communes, l'autre sur le projet relatif aux départements (1).

Le rapport de M. Niveaux adopte la plupart des propositions de la troisième Sous-Commission. Il suffira de mentionner les quelques différences qui les séparent, sans reproduire in extenso la rédaction des projets arrêtée par la Commission de la Chambre, rédaction très longue pour le premier projet. Comme cette rédaction est devenue, sauf quelques modifications, le texte de la loi du 13 Août 1926, nous nous contenterons de signaler les modifications apportées par le texte définitif au projet de la Commission de la Chambre.

Sur les cinquante-deux taxes proposées par la Sous-Commission des taxes, le rapporteur de la Commission d'administration en retient trente. Elles sont réduites à 23 dans l'article premier de la loi de 1926.

M. Niveaux prévoit sur les taxes, des dégrèvements pour les petites cotes et les charges de famille. Ils seront autorisés par les règlements d'administration publique qui fixeront les maxima,

(1) *Journal Officiel*, Chambre, Documents parlementaires, n° 4775 et 4776.

les modalités d'assiette et de perception des taxes.

Deux maxima sont prévus : l'un applicable aux taxes votées en remplacement d'autres ressources communales, l'autre, moins élevé, et applicable aux taxes votées à titre de ressources complémentaires.

Cette distinction a disparu dans la loi. Elle s'expliquait par la dualité des projets primitifs ; leur unification lui avait enlevé sa raison d'être, d'autant plus que le législateur abandonne l'idée d'une compensation des taxes et des droits d'octroi.

L'article 12 du projet de la Commission prévoit les modifications et additions aux tarifs locaux. Elles pourront être opérées par délibération du Conseil municipal approuvée par le Préfet, après avis de la Commission départementale et du Directeur des Contributions indirectes, si elles sont faites dans les limites des maxima fixées par le Conseil général.

Cette disposition a été supprimée dans la loi. L'article premier fixe la procédure de la création des taxes. Les modifications faites dans les limites des maxima sont naturellement soumises à la même procédure. Une disposition spéciale était inutile.

L'article 12 de la rédaction de la Commission appliquait les mêmes formalités aux modifications

aux règlements d'octroi conformes au règlement type, ou organisant le service sans modifier les périmètres. L'article 2 de la loi contient des dispositions plus détaillées, que nous avons précédemment reproduites.

M. Niveaux étend à la Ville de Paris les dispositions de la loi du 7 Avril 1902 sur les centimes communaux, en substituant à l'approbation du Préfet, celle d'un décret contresigné par le Ministre des Finances et le Ministre de l'Intérieur.

Le projet relatif aux départements les autorise à établir des taxes par simple délibération du Conseil général approuvé par décret, et, à titre de ressources extraordinaires, des taxes semblables à celles des communes, à l'exception des octrois et des taxes de balayage. La loi du 13 Août 1926 excepte aussi la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout. Elle fixe les maxima des taxes départementales à la moitié des maxima des taxes communales, au lieu du tiers, comme dans le projet de la Commission.

La loi ajoute un maximum de 25 % des taxes d'Etat, pour les taxes additionnelles à des contributions d'Etat.

Le projet de la Commission d'administration

autorise les Conseils généraux à voter, sauf approbation du Préfet, les contributions pour insuffisance de revenus ou dépenses extraordinaires dépassant le maximum fixé annuellement par la loi de finances, et les emprunts remboursables sur ces impositions dont l'amortissement n'excède pas 30 ans. La loi exige une autorisation par décret. Au delà de ces limites, il faut un décret en Conseil d'Etat.

Ces dispositions sont applicables au département de la Seine, ainsi que l'article 40 de la loi du 10 Août 1871, modifié par la loi du 30 Juin 1907.

§ 3. — *La discussion devant les Chambres.*

Les projets rapportés par M. Niveaux le 8 Juillet 1922, sont restés de longues années en dehors de l'ordre du jour de la Chambre. La fin de la législature, en 1924, est survenue sans qu'ils aient été discutés.

Ces projets, devenus caducs, ont été à nouveau déposés sous la législature suivante. La Commission d'administration générale, départementale et communale de la Chambre a été saisie, en vertu de l'article 36 du règlement, des rapports de M. Niveaux. Elle en a accepté les conclusions sans amendement et a chargé M. Paul Morel de les soutenir devant l'Assemblée.

Les deux projets, inscrits à l'ordre du jour de la Chambre sous réserve qu'il n'y aurait pas discussion (art. 97 du règlement) ont été adoptés sans discussion ni modification dans la deuxième séance du 30 Juin 1925 (1).

Sur le rapport de M. Pierre Marraud, au nom de la Commission des Finances du Sénat, les projets ont été discutés par le Sénat, dans ses séances du 30 Juin et du 6 Août 1926, et c'est la Haute Assemblée qui a apporté au projet de la Commission d'administration générale de la Chambre des Députés, voté sans amendement par celle-ci, les modifications signalées plus haut. A la suite des observations présentées dans la séance du 30 Juin 1926, les deux projets relatifs aux taxes communales et aux taxes départementales, ont été réunis en un seul.

Le projet voté à la Chambre portait à l'article premier : Toute commune peut « à titre de ressources extraordinaires ». La Commission des Finances a supprimé ce membre de phrase, qui aurait conduit à l'affectation exclusive à des travaux extra-

(1) *Journal Officiel*, Chambre, 2^e séance du 30 Juin 1925, Documents parlementaires, p. 3008 et 3209.

ordinaires des taxes créées. Grâce à cette suppression, ces taxes peuvent être utilisées par les communes pour assurer l'équilibre de leur budget.

La Commission a supprimé aussi les mots « proportionnelles et progressives ».

De la liste des taxes a été effacée la 12^e : taxe sur les chevaux et les voitures de luxe, qui faisait double emploi avec celle prévue dans le n° 2.

Au n° 13, les vélocipèdes à moteur mécanique ont été remplacés par : les véhicules automobiles, cyclecars et motocyclettes, dans les conditions et dans les limites fixées par l'article 5 de la loi du 3 Août 1926 : la taxe est ainsi limitée à 17 % de la taxe d'Etat.

Le n° 15 (orchestrions, phonographes et instruments analogues) est supprimé et rattaché au n° 27.

La taxe sur les garages d'automobiles a été supprimée, pour ne pas frapper une profession déterminée d'une taxe qui viendrait en superposition de l'impôt sur les bénéfices commerciaux et éventuellement de la taxe sur les locaux professionnels.

A également été supprimée la taxe sur les coffres-forts loués dans les banques et établissements de crédit, à cause d'inconvénients d'ordre divers, signalés par le rapporteur de la Commission des finances et de son peu d'utilité.

Aux entrées (payantes) aux champs de courses, ont été ajoutées les entrées aux vélodromes et autodromes. La taxe est partagée, s'il y a lieu, entre la commune du siège de la société et celle du lieu de perception.

Aux panneaux réclames sont adjoints les affiches et enseignes lumineuses.

Aux chasses louées ou gardées, les chasses réservées, avec recommandation d'appliquer un taux modéré.

En présence d'une opposition assez vive, la Commission du Sénat a supprimé la taxe sur les locaux et maisons de plaisance et la taxe sur les locaux d'habitation non mis en location.

Aux dégrèvements autorisés par le règlement d'administration publique, une nouvelle rédaction ajoute les exonérations.

Une addition importante a encore été apportée à l'article premier : « Lorsque les taxes inscrites sur la liste ci-dessus seront en addition à des contributions d'Etat, elles seront soumises aux règles applicables à ces contributions et leurs tarifs ne pourront dépasser 25 % des taxes perçues pour le compte de l'Etat ».

La Commission a voulu, d'une part, que les communes ne puissent pas rendre progressive une taxe

que l'Etat a voulue proportionnelle et, d'autre part, que l'addition d'une taxe communale à certaines taxes déjà prévues par l'Etat ne puisse peser trop lourdement sur les contribuables.

On saisit ici sur le vif, la prétention de l'Etat de se réserver la part du lion, et la Sous-Commission des taxes de 1920 avait raison de déplorer cette politique de l'Etat.

L'article 2 a été développé et aménagé de manière à incorporer ses dispositions dans la loi du 5 Avril 1884. Nous l'avons étudié à propos des octrois.

Les taxes de déversement aux égouts et d'enlèvement des ordures ménagères ont été supprimées pour les départements, parce qu'elles représentent essentiellement la rémunération d'un service rendu par la commune.

Dans un même département, une taxe choisie par le département et par plusieurs communes, devra suivre les mêmes règles d'assiette et de perception : c'est une simplification. En cas de désaccord, les communes devront adopter les modalités de la taxe départementale.

La rédaction nouvelle proposée par la Commission des finances a été adoptée sans amendement pour le titre premier. En ce qui concerne les

taxes départementales, sur un amendement de M. Monsservin, accepté par le Gouvernement et par les Commissions des Finances et de l'administration générale, la taxe des automobiles a été rayée du nombre des taxes que ne peuvent créer les départements.

Il a paru que la part du fonds commun des automobiles attribuée aux départements était insuffisante pour couvrir la charge d'entretien de leurs routes, devenue de plus en plus lourde.

Dans sa séance du 7 Août 1926, la Chambre a voté sans débat et sans modification le texte adopté par le Sénat. La loi a été promulguée le 13 Août 1926 (1).

SECTION II

Texte de la Loi du 13 Août 1926

LOI autorisant les communes et les départements
à établir des taxes.

Le Sénat et la Chambre des Députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont
la teneur suit :

(1) *Journal Officiel* du 14 Août 1926.

TITRE PREMIER

Taxes communales

ARTICLE PREMIER. — Toute commune peut, par délibération du Conseil municipal, approuvée par le Préfet, après avis du directeur départemental de l'Administration financière compétente, et sans être tenue à la suppression des droits d'octroi, établir les taxes désignées ci-après :

1° Licence à la charge des commerçants de boissons, en addition au droit de licence perçu pour le compte de l'Etat ;

2° Taxe sur les chevaux, mules, mulets ou voitures ;

3° Taxe sur les billards publics et privés ;

4° Taxe sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ;

5° Taxe sur le revenu net des propriétés bâties ;

6° Taxe sur le revenu net des propriétés non bâties ;

7° Taxe sur les balcons et constructions en saillie ;

8° Taxe d'habitation d'après la valeur locative des locaux d'habitation ;

9° Taxe sur la valeur locative des locaux servant à l'exercice d'une profession ;

10° Taxe sur les locaux loués en garnis ;

11° Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

12° Taxe sur les véhicules automobiles, les cycles-cars et motocyclettes, dans les conditions et limites fixées par l'avant-dernier paragraphe de l'article 5 de la loi du 3 Août 1926 ;

13° Taxe sur les instruments de musique à clavier (pianos, orgues, harmoniums) ;

14° Taxe sur les domestiques attachés à la personne, précepteurs, préceptrices et gouvernantes ;

15° Taxe sur le chauffage et l'éclairage par le gaz et l'électricité ;

16° Taxe de déversement à l'égout ;

17° Taxe sur l'exploitation ou la location de terrains

de plaisance, de tennis, de golf et autres emplacements analogues ;

18° Taxe sur les établissements de nuit ;

19° Taxe sur les entrées payantes aux champs de courses, vélodromes et autodromes. Au cas où le siège de la société qui organise les courses se trouve dans une commune autre que celle où la taxe est perçue, le produit de cette taxe est partagé entre les deux communes intéressées ;

20° Taxe sur la publicité faite à l'aide soit de panneaux-réclames, soit d'affiches, soit d'enseignes lumineuses ;

21° Taxe sur les chasses louées ou gardées ;

22° Taxe sur les distributeurs automatiques, les orchestrions, phonographes et instruments analogues, fonctionnant dans les cafés, débits, estaminets, hôtels et autres établissements publics ;

23° Taxe sur le colportage ;

Des règlements d'administration publique fixeront les maxima et détermineront les modalités d'assiette et de perception de ces taxes, les exonérations ainsi que les dégrèvements autorisés pour les petites cotes et pour les charges de famille. Ils pourront, pour une même taxe, prévoir plusieurs modes d'assiette ou de perception, entre lesquels les communes auront le choix. Lorsque les taxes inscrites sur la liste ci-dessus seront en addition à des contributions d'Etat, elles seront soumises aux règles applicables à ces contributions, et leurs tarifs ne pourront dépasser 25 % des taxes perçues pour le compte de l'Etat.

Les maxima établis en vertu de l'ensemble des alinéas précédents ne pourront être dépassés qu'à titre exceptionnel ; les délibérations des Conseils municipaux seront, dans ce cas, soumises à l'approbation par décret rendu en Conseil d'Etat.

A titre transitoire, les communes qui ont été précédemment autorisées à percevoir des taxes ne figurant pas

sur la liste ci-dessus ou des taxes supérieures aux maxima susvisés continueront à bénéficier des autorisations antérieurement données.

ART. 2. — Les articles 137, 138 et 139 de la loi du 5 Avril 1884 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« ART. 137. — Les délibérations du Conseil municipal concernant la création d'un octroi et le règlement du dit octroi sont approuvées par décret rendu en Conseil d'Etat.

« Il en est de même des délibérations portant sur :

« 1° L'établissement ou le renouvellement des taxes non comprises dans le tarif général ou excédant le maximum fixé dans ce tarif ;

« 2° La modification du règlement ou du périmètre existant, lorsqu'elle déroge aux règles générales prévues dans un règlement-type établi par décret en Conseil d'Etat sur la proposition des ministres de l'Intérieur et des Finances.

« ART. 138. — Sont exécutoires, sur l'approbation du Préfet, les délibérations du Conseil municipal portant augmentation ou prorogation pour une période de plus de cinq ans des taxes d'octroi établies conformément aux dispositions du tarif général et les délibérations relatives à la suppression d'un octroi existant.

« ART. 139. — Sont exécutoires par elles-mêmes les délibérations du Conseil municipal prononçant :

« L'assujettissement à la taxe, dans la limite du maximum fixé par le tarif général, d'objets non encore imposés au tarif local, mais figurant au tarif général.

« La prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour une période de cinq ans au plus, sous la réserve toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excèdera le maximum déterminé par le tarif général et ne portera que sur les objets compris dans ce tarif.

« La diminution des taxes d'octroi ou la suppression de certaines d'entre elles ; la modification du règlement de l'octroi ou du périmètre existant, lorsqu'elle n'est pas contraire aux règles générales déterminées par le règlement-type ci-dessus prévu. »

ART. 3. — La taxe de balayage prévue par l'article 133, n° 13, de la loi du 5 Avril 1884, est établie par délibération du Conseil municipal approuvée par le Préfet.

TITRE II

Taxes départementales

ART. 4. — Les départements peuvent établir, par délibération du Conseil général approuvée par décret, des taxes départementales semblables aux taxes énumérées à l'article premier de la présente loi, à l'exception de celles figurant aux n°s 11 et 16 du même article, et les percevoir suivant les mêmes modalités, dans les limites de maxima qui seront de la moitié des maxima des taxes communales.

Toutefois, dans un même département, une taxe choisie, à la fois par le département et par une ou plusieurs communes, ne pourra être établie d'après des modalités différentes d'assiette et de perception. En cas de désaccord entre la taxe départementale et la taxe communale, les communes devront adopter les modalités de la taxe départementale.

Les maxima ne pourront être dépassés qu'à titre exceptionnel ; les délibérations du Conseil général seront soumises à l'approbation par décret rendu en Conseil d'Etat.

ART. 5. — L'article 41 de la loi du 10 Août 1871 (modifiée par la loi du 30 juin 1907) est modifié ainsi qu'il suit :

« Toute contribution extraordinaire ou pour insuffisance de revenus, votée par le Conseil général au-delà

des limites déterminées par l'article précédent, ainsi que les emprunts remboursables, sur ces contributions, dans un délai n'excédant pas trente ans, doivent être autorisés par décret.

« Toute contribution votée pour une durée de plus de trente ans et tout emprunt remboursable dans un délai excédant trente ans ne peuvent être autorisés que par décret en Conseil d'Etat. »

TITRE III

Dispositions spéciales à la Ville de Paris et au Département de la Seine

ART. 6. — Sont applicables :

1° A la Ville de Paris, les dispositions des articles 141, 142 et 143 de la loi du 5 Avril 1884 sur les centimes additionnels et les emprunts, modifiés par la loi du 7 Avril 1902. Toutefois, les délibérations du Conseil municipal qui, d'après ces lois, sont soumises à l'approbation du Préfet, seront, en ce qui concerne la Ville de Paris, approuvées par décret contresigné par le ministre des Finances et par le ministre de l'Intérieur.

Les décrets en Conseil d'Etat qui approuveront, en vertu de l'article 143 susvisé, les délibérations du Conseil municipal de Paris, seront contresignés par le ministre des Finances.

2° Au département de la Seine, les dispositions de l'article 5, ainsi que celles contenues dans l'article 40 de la loi du 10 Août 1871, modifiée par la loi du 30 Juin 1907.

ART. 7. — Sont abrogées toutes les dispositions contraires à la présente loi.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des Députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Rambouillet, le 13 Août 1926.

GASTON DOUMERGUE.

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil,

Ministre des Finances,

RAYMOND POINCARE.

Le Ministre de l'Intérieur,

ALBERT SARRAUT.

Le règlement d'administration publique prévu par la loi a été rendu le 11 Décembre 1926. Il fixe les taux maxima des taxes et en détermine les modalités d'assiette et de perception.

SECTION III

Appréciation de la Loi du 13 Août 1926

La loi de 1926 est encore trop récente pour qu'il soit possible de préciser par des chiffres la mesure où elle a reçu application. Il semble cependant que les communes aient marqué assez d'empresse-

ment à s'en assurer le bénéfice. Elles ont pu le faire d'autant plus aisément qu'elles n'ont pas besoin de renoncer à des recettes et toutes les communes, avec ou sans octroi, sont en droit d'en profiter.

D'autre part, la procédure simplifiée d'autorisation, le grand nombre des taxes et la diversité des modalités entre lesquelles elles peuvent choisir, sont de nature à attirer les collectivités locales.

Enfin, les départements, pour la première fois, voient s'élargir le champ de leur fiscalité.

Cependant, la loi du 13 Août 1926 est loin de résoudre le problème des finances locales.

Bien que, dans ses termes, elle offre à toutes les communes de France de nombreuses catégories de recettes, toutes ne seront pas en mesure d'en bénéficier. Le plus grand nombre des taxes prévues ont le caractère d'impôts somptuaires. C'est seulement dans les villes de quelque importance qu'elles trouveront une matière imposable assez riche et assez variée pour leur assurer un rendement sérieux. Les communes rurales, les petites villes s'abstiendront de voter des taxes somptuaires, qui ne leur apporteraient qu'une poussière de produits.

Or, les grands centres ont déjà pratiqué la plu-

part des taxes prévues à l'article premier. Il en est peu d'entièrement nouvelles. Un grand nombre ont déjà été créées par les villes et figuraient dans la liste de la loi du 29 Décembre 1897, ou ont été autorisées par des lois spéciales, même, avons-nous vu, au profit de communes sans octroi. Dans la mesure où ces taxes étaient déjà perçues, la loi de 1926 n'apporte aux communes aucune aide nouvelle.

D'autre part, le rendement éventuel des taxes est enfermé dans certaines limites. Les départements sont les nouveaux bénéficiaires, mais on impose à leur part un maximum inférieur de moitié au maximum communal.

Ce qui est plus grave, si la commune se trouve en concurrence sur une même matière imposable avec l'Etat, sa part est réduite au quart de celle de l'Etat. Or, sur 23 taxes, 10 jouent déjà au bénéfice de l'Etat. Le cadeau du législateur aux collectivités locales est médiocre ici et la commune ne pourra même pas toujours, sous peine de voir s'évanouir la matière imposable, instituer sa taxe derrière celle de l'Etat.

Parmi les autres taxes, certaines viennent atteindre une matière déjà frappée d'impôt. Les taxes sur le revenu net des propriétés bâties et non bâties

se superposent à l'impôt foncier, aux centimes locaux. M. Brager de la Ville-Moysan a objecté, non pas sans raison, qu'elles ajoutaient une surcharge importante à la propriété immobilière, déjà si lourdement frappée. Le rapporteur a répondu : le maximum de 25 % jouera, la taxe locale ne dépassera pas 4,50 % ; mais c'est un impôt de 4,50 % qui vient s'ajouter aux 18 % du principal foncier, sans compter les centimes et c'est la commune qui doit renoncer aux trois quarts de sa taxe par suite du concours de l'Etat.

La taxe sur la valeur locative d'habitation se superpose à la contribution mobilière. Le locataire la supporte personnellement, sans pouvoir la comprendre dans les 15 %, maximum des charges locatives fixé par la loi sur les loyers (1). De même, la taxe sur les locaux commerciaux et industriels se superpose au droit proportionnel de patente. Le maximum ne joue pas ici : il est stipulé au profit de l'Etat, il n'est pas fait pour les contribuables. Il faut avoir des illusions pour s'imaginer avec M. Sari, Rapporteur de la Commission d'administration générale, départementale et communale du

(1) Réponse de M. Guillaume Poulle, président de la Commission de Législation, Sénat, séance du 6 Août 1926.

M. Sari se réjouissait, il est vrai, de ces taxes sur le revenu net, assises, disait-il, sur des principaux

M. Sari se réjouissait, il est vrai, de ces taxes sur le revenu net, assises, disait-il, sur des principes réels. Elles ont, en effet, la supériorité sur les centimes de porter sur une base réelle, et non fictive. L'expression de principal est d'ailleurs peu exacte, s'agissant ici d'impôts de quotité. Mais les taxes nouvelles laissent subsister les centimes. M. Sari le déplorait. Il qualifiait la loi du 13 Août 1926 de solution boîteuse, qui maintenait une institution condamnée, les centimes additionnels, au lieu d'avoir procédé à une réforme générale des impositions locales. Ce grief est tout à fait fondé. La loi de 1926 est sortie des travaux d'une Sous-Commission dont l'effort a été remarquable, mais dont la mission était limitée. Elle a marqué de son empreinte la loi de 1926 et préparé, dans le domaine qui lui était assigné, d'heureuses réformes en ce qui concerne les taxes et les octrois. Mais les travaux des autres Sous-Commissions n'ont pas abouti à des réalisations analogues. Aussi le Parlement n'a-t-il envisagé qu'un côté du problème ; préoccupé d'ailleurs surtout de donner aux collectivités

(1) Sénat, même séance.

locales plus de ressources, il aurait hésité à supprimer les fonds communs et les centimes, tout comme il a consolidé les octrois, condamnés par lui en 1918.

Il reste donc, après la loi du 13 Août 1926, à reprendre dans son ensemble le problème des impositions locales. Nous allons le faire en étudiant dans leurs grandes lignes les projets systématiques qui ont la prétention de l'embrasser dans sa généralité.

CHAPITRE V

Les Projets de Réforme Générale des Impositions locales

Le problème des impositions locales n'a pas été jusqu'ici résolu dans son ensemble par le législateur. Il s'est posé d'abord pour les centimes additionnels, lorsque l'Etat a renoncé pour lui-même aux vieilles contributions directes, qui en étaient le support. Le Parlement a ajourné la question et maintenu un provisoire artificiel qui dure encore. Le problème s'est compliqué avec la guerre ; le point de vue de l'accroissement des recettes est passé au premier plan. Il a suscité l'extension de la politique des fonds communs, le maintien des octrois et le développement des taxes locales. Le maintien des centimes et le développement des fonds communs s'est manifesté dans la tendance à la dépendance des finances communales vis-à-

vis de l'Etat ; l'extension des taxes locales montre au contraire une certaine tendance à l'autonomie des budgets locaux.

Ce sont ces deux thèses, l'unité de la fiscalité d'Etat et de la fiscalité locale, ou l'autonomie des finances locales, qui dominent le débat.

La première thèse est conforme à la tradition qui faisait des centimes départementaux et communaux une annexe des contributions directes de l'Etat. Quand le Parlement a transformé son système d'impôts, il est naturel qu'on ait voulu maintenir cette unité, et rattacher les impositions locales au nouveau régime des impôts d'Etat. Cette thèse trouve sa consécration dans le projet de M. Caillaux et dans le projet élaboré, après examen, par la Commission des Finances de la Chambre, sur le rapport de M. Malvy. On la retrouve, avec quelques atténuations, dans la proposition de loi de M. Sari de 1925.

SECTION I

Le Projet Caillaux de 1909

Le projet élaboré par M. Caillaux et tendant à supprimer les quatre vieilles contributions, conduisait logiquement à la réforme des impositions locales, assises, pour une grande partie, sur les contributions condamnées. Dès 1909, M. Caillaux saisissait la Chambre d'un projet de loi « supprimant les centimes départementaux et communaux, additionnels aux contributions directes et établissant, en remplacement des centimes, de nouvelles impositions basées sur les revenus ».

Le projet, préparé par une Commission de hauts fonctionnaires, présidée par le Ministre des Finances, maintenait le lien traditionnel des impositions locales aux impositions d'Etat. Il instituait en conséquence un ensemble de taxes frappant les diverses catégories de revenus acquis, complétées par un impôt global sur les revenus dépensés.

La Commission écartait comme suranné, compliqué et contraire à la justice fiscale, le régime des centimes additionnels à la contribution foncière, aux patentes, à la personnelle mobilière et aux portes et fenêtres. Le système du principal

fictif ne fonctionnait, à l'époque, que pour la contribution foncière des propriétés bâties, mais, à défaut de réforme des impositions locales, la suppression projetée des autres contributions directes conduisait à l'étendre à celles-ci pour la part des collectivités locales.

Pour les taxes locales sur les revenus acquis, le projet utilisait les bases des impôts cédulaires d'Etat, à l'exception de la cédule des valeurs mobilières. Pour les valeurs étrangères, les localités ne pouvaient justifier l'imposition par aucun avantage fourni ; les sociétés exploitant en France supportaient déjà la taxe sur leurs revenus représentés par leurs titres. Enfin, la Commission craignait de compromettre le rendement de l'impôt d'Etat, en surélevant son taux du montant d'une taxe locale.

Les abattements et les exonérations prévus pour les impôts cédulaires, appliqués aux localités, auraient fait disparaître la matière imposable dans ces groupes restreints. Aussi le projet réservait-il aux Conseils municipaux la faculté d'abaisser des trois quarts au maximum les limites de ces exonérations et abattements.

Le revenu global, ou revenu dépensé, était ventilé entre les diverses résidences du contribuable.

Une imposition d'ensemble au domicile eût avantage les grandes villes, où les résidences sont l'exception.

La Commission renonçait à l'assiette sur le revenu global réel, obligatoirement déclaré : on ne pouvait, en effet, astreindre à la déclaration obligatoire les revenus exonérés de l'impôt d'Etat et retenus pour les taxes locales. A défaut de déclaration spontanée, le projet présumait le revenu global d'après un signe extérieur, la valeur locative d'habitation. Ce procédé donnait prise au reproche d'improportionnalité du loyer d'habitation au revenu, déjà adressé à la contribution mobilière. La Commission observait que l'on cherchait moins le revenu possédé que la dépense effectuée : la valeur locative d'habitation était à ce point un critérium d'une suffisante approximation. Pour un impôt perçu sur un territoire restreint, l'objection de la variabilité du loyer à l'intérieur d'un Etat n'avait pas la même valeur que pour un impôt perçu sur l'ensemble du territoire.

La présomption était d'ailleurs corrigée : par des coefficients variant avec l'importance de la population et les tranches successives de la valeur locative, et que les Commissions cantonales pouvaient majorer d'un tiers ; par l'exemption d'un

minimum de loyer et des déductions pour charges de famille.

D'autre part, les Conseils municipaux recevaient la faculté d'abaisser des trois quarts au maximum la limite du revenu exonéré, en vue d'étendre les bases d'imposition, et, dans les villes à octroi rapportant brut au moins le quart de l'ensemble des recettes du budget, d'en restreindre les bases en augmentant de moitié la tranche exonérée. Le déficit en résultant pourrait être comblé par les taxes prévues par la loi du 29 Décembre 1897, et notamment une taxe sur les plus-values des propriétés immobilières.

La Commission conservait l'expression de centimes, mais ils s'appliquaient à tous les revenus, frappés ainsi d'un nombre uniforme de centimes.

Les principaux étaient fixés : pour les revenus cédulaires, au taux des impôts d'Etat ; pour le revenu global, au taux de 0,75 % pour le département, et pour les communes, à un taux fixé par les Conseils municipaux entre 0,50 et 1 %. Le contingent communal se déterminait en répartissant les impositions départementales au prorata de la part prise par la commune dans le principal départemental, et en y ajoutant le montant de ses propres impositions.

SECTION II

Le Rapport Malvy

La Commission de législation fiscale, saisie du projet Caillaux, adopta le principe de la substitution aux centimes des quatre contributions, d'impositions sur les revenus cédulaires et sur le revenu global. M. Malvy déposa son rapport au nom de cette commission, le 17 Mars 1910.

Le rapport modifiait le projet Caillaux sur les points suivants :

Il proposait une taxe communale de 0,50 % sur les revenus des valeurs mobilières, perçue par voie de retenue sur le coupon en même temps que l'impôt d'Etat. M. Malvy justifiait cette taxe, rejetée par le projet Caillaux, par la sécurité assurée par la commune, comme par l'Etat, aux porteurs. Il estimait injuste de faire échapper à l'imposition communale les revenus des capitaux mobiliers, alors que tous les revenus, même ceux du travail, devaient la supporter.

Dans l'impossibilité de localiser les valeurs mobilières, le rapporteur proposait de constituer avec la taxe communale de 0,50 % un fonds commun à répartir entre toutes les communes, sur la base du chiffre de leur population.

Le rapport Malvy écartait la valeur locative de l'habitation comme présomption du revenu global : il y aurait injustice à maintenir, pour les petits contribuables, le système des signes extérieurs, condamné pour l'impôt d'Etat. A défaut de déclaration, le contrôleur fixait le revenu imposable sur la proposition d'une commission composée du Maire et de quatre membres nommés par le Préfet sur une liste de huit personnes présentées par le Conseil municipal, avec recours à la Commission cantonale.

Les traitements et salaires bénéficient seuls obligatoirement de déductions minima à la base, dont le montant varie suivant la population des communes, et est deux fois plus élevé pour le département que pour les communes.

Pour les autres revenus cédulaires, l'absence d'exonération devient la règle, et les Conseils locaux peuvent accorder des exonérations d'un maximum égal, pour le département, à la fraction exonérée de l'impôt d'Etat, ou de moitié, pour les communes.

Sur le revenu global sont prévues des déductions pour charges de famille, ou en cas d'existence d'un octroi, et des abattements minima, fixés en proportion de la population et que les Conseils locaux peuvent majorer dans certaines limites.

Les principaux, pour les taxes sur les revenus cédulaires, sont égaux aux taux des taxes d'Etat ; pour le revenu global, le taux est fixé par le Conseil général ou le Conseil municipal, entre 0,50 et 3 %.

La Commission fiscale de la nouvelle Chambre élue en 1910 a rédigé un nouveau texte, différent seulement du précédent pour les abattements et les déductions.

SECTION III

La proposition Sari

Le projet Caillaux ainsi modifié, concernant la refonte des impositions locales, n'a pas été voté par le Parlement. La loi du 29 Mars 1914 et la loi du 31 Juillet 1917 ont maintenu au profit des départements et des communes, mais en instituant des principaux fictifs, les centimes de l'impôt foncier, et des autres contributions directes abrogées.

Les travaux de la Commission interministérielle de 1920 n'aboutirent pas à la rédaction d'un projet de loi, pour les fonds communs, ni pour les centimes.

Le problème a été repris dans son ensemble, en 1925, dans une proposition de loi tendant à la réforme des finances locales, déposée au Sénat, dans la séance du 30 Mars 1925, par M. Sari, rapporteur de la Commission de l'Administration générale, départementale et communale.

Cette proposition touche aux trois grandes ressources locales : taxes, fonds communs et centimes.

M. Sari maintient les taxes et les octrois dont le rendement est appréciable.

Il propose de permettre à toutes les communes, avec ou sans octroi, de créer les taxes instituées par la loi du 29 Décembre 1897, et de nouvelles taxes, qu'il énumère, dans les limites d'un maximum et d'un minimum fixés par un règlement d'administration publique. Cette partie de la proposition Sari a inspiré, comme les rapports Reboul et Niveaux précités, la loi du 13 Août 1926. Toutefois, l'article premier a exclu certaines taxes ajoutées par M. Sari à la liste de M. Niveaux : taxes sur les étrangers, le chauffage central, la publicité sur les automobiles de luxe et poids lourds, taxe de séjour sur les personnes habitant une partie de l'année dans une commune autre que leur domicile ou le siège de leurs propriétés, taxe à l'entrée des marchandises provenant de l'étranger débarquées dans les ports et gares, pour être vendues,

transformées ou admises en transit, les prestations en nature exceptées.

La proposition Sari retient les fonds communs, mais avec une répartition nouvelle.

Pour le fonds commun des boissons, elle restitue aux villes à octroi les droits supprimés en 1918, multipliés par un coefficient 1,5, pour tenir compte de la dépréciation du franc. Puis un prélèvement de 70 millions est opéré au bénéfice de la Caisse d'avances. Le reliquat est ensuite réparti entre les communes, y compris les villes à octroi.

La proposition conserve le fonds commun du chiffre d'affaires, mais, après un prélèvement de 30 millions par la Caisse d'avances, elle affecte un tiers du reliquat aux villes industrielles et commerciales, classées par un règlement d'administration publique, pour faire droit aux doléances de ces villes. Les deux tiers restants sont répartis entre toutes les communes, y compris les précédentes, d'après la réglementation en vigueur.

Enfin, en ce qui concerne les centimes, M. le sénateur Sari propose le système du projet Caillaux. Dans l'exposé des motifs de sa proposition, il estime que « les finances locales peuvent sans inconvénient être dans une certaine mesure liées aux impositions de l'Etat, ce qui peut procurer certains avantages ». Il adopte les grandes

lignes de ce projet : impositions sur les revenus cédulaires, auxquelles il ajoute la redevance proportionnelle des mines ; taxe sur le revenu global.

La proposition Sari calcule les taxes cédulaires sur la totalité des ressources imposables. Elle ne tient pas compte de la réduction pour charges de famille, ni de la déduction des intérêts des dettes. Les abattements, s'ils étaient maintenus dans l'impôt communal, feraient retomber le poids des charges locales sur les propriétaires principalement.

Toutefois, le Conseil municipal aura la faculté d'étendre les bases d'imposition, en abaissant des deux tiers au maximum les limites des fractions de revenus bénéficiant, dans l'impôt d'Etat, d'exonérations totales ou partielles.

Aux taxes cédulaires se superpose une taxe sur le revenu global dépensé dans la commune ou le département. L'auteur de la proposition écarte ici le procédé des centimes additionnels, car les exemptions à la base et les abattements tariraient les ressources de l'immense majorité des communes rurales. La déclaration est obligatoire pour les assujettis à l'impôt général ; pour les autres, la déclaration est facultative. A défaut de déclaration, le loyer sert à établir le revenu présumé, sous réserve de la preuve contraire.

Un tarif de coefficients est appliqué aux diverses fractions de la valeur locative d'habitation. Les coefficients peuvent varier entre des minima et des maxima. Ils sont établis dans chaque localité par délibération du Conseil municipal homologuée.

Le taux de l'impôt est de 2 % pour les départements et de 3 % pour les communes.

La proposition Sari apporte des atténuations au revenu global : exemption d'un minimum de 1.000 à 5.000 francs, suivant la population ; déductions pour charges de famille (1/10 par personne à charge).

Le Conseil municipal a la faculté d'abaisser jusqu'aux trois quarts au maximum les limites d'exemptions, et, pour compenser le défaut de proportionnalité des contributions indirectes, de relever les exemptions normales.

La proposition Sari ne frappe pas d'une imposition locale les revenus des valeurs mobilières, ni des créances, dépôts et cautionnements. Mais elle institue un décime additionnel au principal de l'impôt sur les revenus. Une moitié du produit du décime servira à alimenter un fonds commun à répartir en fin d'année entre les communes pauvres. La seconde moitié est affectée à la Caisse d'avances.

CONCLUSION

Les trois projets de lois que nous venons d'analyser proposent, pour résoudre le problème des finances locales, la formule de l'unité de fiscalité de l'Etat et des collectivités secondaires. Ils abandonnent, pour celles-ci comme pour l'Etat, le système unitaire des centimes greffés sur les principaux d'Etat des vieilles contributions. Mais ils lui substituent un régime également unitaire : les impôts sur le revenu global et sur les revenus cédulaires, perçus au profit de l'Etat, se doublent de taxes, encore appelées centimes, greffées sur les principaux de ces impôts.

Les fonds communs, autre manifestation de l'unité de fiscalité, sont maintenus dans la proposition Sari.

Cette proposition, par son éclectisme et la place considérable qu'elle attribue aux taxes locales proportion très réduite. C'est une brèche très

autonomes, se sépare cependant sur ce point de la théorie unitaire.

Si la conception unitaire domine ces divers projets, leurs auteurs sont contraints, dans l'application aux départements et aux communes des impôts d'Etat, d'abandonner certains, et non des moins importants, des principes sur lesquels est assise la réforme fiscale du 29 Mars 1914 et du 31 Juillet 1917.

Le projet Caillaux renonce à taxer les valeurs mobilières au profit des communes, dans l'impossibilité de trouver une justification à cette taxation. Le rapport Malvy et la proposition Sari acceptent cette taxation, mais la réalisent par une voie détournée.

Le principe essentiel de l'impôt personnel et progressif est laissé de côté. Les départements et les communes ne disposent pas d'une masse imposable comparable à celle de l'Etat. Aussi, par crainte de voir le produit des taxes locales tomber à un chiffre dérisoire, renonce-t-on aux abattements et aux exonérations totales ou partielles accordés sur les impôts de l'Etat. On permet du moins aux Conseils généraux et municipaux de ramener ces abattements et exonérations à une sérieuse au dogme de la personnalité de l'impôt.

La progressivité, qui découle de la personnalité, est aussi écartée. On offre aux départements et aux communes des matières imposables déjà frappées par l'Etat. Si des taxes locales progressives se superposaient à des impôts d'Etat progressifs, la matière imposable risquerait d'être écrasée sous le poids des impôts. D'autre part, l'établissement d'un tarif progressif suppose l'existence de revenus assez divers dans leur importance pour qu'il soit possible de les séparer en catégories inégalement traitées. Cette diversité ne se rencontre pas dans une petite commune rurale. Les taxes locales sont donc proportionnelles.

Autre atteinte aux principes de la réforme fiscale. Les plus faibles revenus sont frappés par les taxes locales. Mais il a paru impossible d'imposer aux contribuables non atteints par l'impôt d'Etat une déclaration. La déclaration est donc facultative.

Cette règle entraîne comme conséquence le grave abandon d'un autre principe essentiel. Les projets Caillaux et Malvy, comme la proposition Sari, reculent devant la recherche locale du revenu global réel. Ils se contentent d'un signe extérieur, la valeur locative d'habitation, corrigé par des

coefficients variables avec les tranches de valeur locative et le chiffre de la population, et, d'autre part, par l'exemption d'un minimum de loyer et des déductions pour charges de famille.

C'est le retour au système des signes extérieurs, des présomptions, si critiqué pour les vieilles contributions. La Commission d'élaboration du projet Caillaux répond à l'objection, nous l'avons vu : on recherche la dépense effectuée, et non le revenu possédé, ce qui est inexact, puisque c'est le revenu global qu'on veut atteindre. La Commission ajoute : « Au surplus, on ne se propose de demander à cette présomption que la base d'un impôt départemental et communal, ou même, plus exactement, qu'un élément de répartition entre les contribuables de la même commune, d'une fraction des charges départementales et communales ; l'objection de la variabilité extrême du loyer à l'intérieur d'un vaste territoire, si elle est valable pour un impôt d'Etat, ne peut l'être pour une taxe locale. »

L'argument est juste, mais il montre bien que le milieu communal restreint autorise des règles fiscales à lui propres.

Que reste-t-il, en définitive, des principes considérés comme essentiels par les auteurs de la

réforme fiscale, dans le domaine des impôts locaux ? Il n'est pas un de ces principes qui ne reçoive une atteinte, et du promoteur même de cette réforme. La personnalité et la progressivité sont complètement mises de côté. La déclaration obligatoire est évitée aux petits contribuables ; l'évaluation directe du revenu global fait place à une présomption, au système indiciaire.

Ces constatations piquantes ont une signification profonde. Elles ne révèlent pas une contradiction chez les auteurs de la réforme de 1914-1917, qui étendent aux localités le système fiscal nouveau de l'Etat, mais maintiennent à leur égard des principes condamnés pour les impôts d'Etat. Elles révèlent l'aveu, implicite de leur part, d'une indépendance nécessaire, conforme à la nature des choses, entre la fiscalité d'Etat et la fiscalité locale. Ces principes directeurs nouveaux, utiles pour les impôts d'Etat, ne conviennent pas aux impôts des départements et des communes. Dans les conclusions de la Commission de 1909, toutes les dérogations acceptées aux principes nouveaux sont justifiées par le caractère restreint de la circonscription communale, l'importance relativement faible de la population, de la matière imposable.

Les représentants de la thèse de l'indépen-

dance des deux fiscalités, M. Edgard Allix, professeur à la Faculté de Droit de Paris, M. Arthur Girault, doyen de la Faculté de Droit de Poitiers, M. L. Bocquet, président de la Commission des Contributions directes de la Ville de Paris (1), ont, à la suite du ministre prussien Von Miquel, dégagé cette thèse de la physionomie différente de la nation et de la cité. Il est contraire à la nature des choses de vouloir donner à l'Etat et aux collectivités locales un régime commun d'impositions, car dans son essence et sa mission, la nation diffère de la cité.

La nation représente les intérêts matériels, moraux, intellectuels, etc... de l'ensemble des personnes ; intérêts passés, présents et futurs. Elle exerce une emprise sur la personnalité de l'individu.

D'autre part, les services rendus par l'Etat à l'individu ne sont pas susceptibles de mesure individuelle. La contribution de chaque citoyen ne peut être proportionnée aux avantages qu'il retire de la communauté nationale. Sa contribution ne peut être basée que sur l'égalité des sacrifices, sur

(1) Les ouvrages et articles de ces auteurs sont indiqués dans la Bibliographie.

les facultés individuelles ; de là découle l'impôt personnel et progressif.

Le département, la commune, sont principalement des groupements d'intérêts matériels, économiques. Ils constituent des syndicats d'intérêts. La faible étendue du territoire permet de mesurer les services rendus par la collectivité locale à l'individu. L'impôt peut être proportionné à l'étendue de ce service. Par là même, il frappe les choses, les biens situés sur ce territoire et qui bénéficient des services de la commune ou du département (sécurité, plus-values résultant de travaux d'édilité...). Il doit être réel et proportionnel.

La logique conduit ainsi à adopter pour l'Etat des impôts personnels, progressifs, assis sur des revenus effectifs, constatés par déclaration obligatoire et contrôlée ou évaluée d'office, et à réserver aux départements et aux communes des impôts réels, proportionnels, assis sur des revenus présumés par des signes extérieurs. Mais ce sont là précisément les caractères des vieilles contributions. Condamnées pour l'Etat au nom de la justice fiscale et de l'égalité des sacrifices, elles demeurent légitimes comme recettes locales. On écartera seule la contribution des portes et fenêtres, superposition hybride à la contribution mobilière et à

l'impôt foncier. Acceptant franchement le principe de l'indépendance des fiscalités d'Etat et locales, on écartera aussi le système des principaux fictifs, survivance attardée de la conception unitaire, et le système de la répartition, corollaire de la même conception, qui faisait partir l'assiette de la recette de la nation vers la commune et l'individu. On évitera ainsi les critiques adressées à nos vieilles contributions, qui visent la répartition et les principaux fictifs, bien plutôt que le principe de leur assiette.

Avec la contribution foncière, la mobilière et la patente, on conserve un système cohérent, qui atteint trois manifestations extérieures de l'activité humaine : la propriété mobilière, l'habitation et l'exercice d'une profession.

Avec la contribution foncière subsiste, il est vrai, la communauté des impositions d'Etat et locales ; mais cette exception à l'indépendance des fiscalités s'appuie sur une lointaine tradition, et l'on ne peut, dans l'état actuel des finances nationales, espérer voir l'Etat renoncer, comme le suggère M. Arthur Girault, à frapper la propriété immobilière au profit des collectivités locales.

L'habitation constitue une base naturelle d'imposition locale : de nombreuses communes ont

créé des taxes d'habitation parallèlement aux centimes de la contribution mobilière. Il sera plus simple d'avoir une imposition locale unique sur l'habitation.

On a reproché à la valeur locative d'être une base imparfaite d'imposition. La Commission d'élaboration du projet Caillaux a écarté ces critiques, en tant qu'il s'agit d'une taxe locale. La rigueur de la présomption peut être corrigée, comme elle l'est à Paris, par l'exemption d'un minimum de loyer, des déductions pour charges de famille, et aussi par des coefficients se référant par exemple, comme sous la Révolution, à la domesticité et aux chevaux et voitures.

Enfin, la profession a sa place tout indiquée dans un système fiscal local, en raison du rapport qui lie l'exercice d'une profession aux conditions économiques propres à la commune où elle est exercée. Il s'agirait, en somme, de perfectionner l'impôt des patentes qui, déjà, nous l'avons vu, évite les critiques adressées à la répartition et aux principaux fictifs.

On écartera de l'impôt professionnel la valeur locative de l'habitation, déjà retenue par l'imposition sur l'habitation. On choisira comme signes extérieurs la valeur locative des locaux profession-

nels, le nombre d'employés, l'outillage, auxquels on ajoutera le chiffre d'affaires et la valeur en capital du fonds. La valeur de ces indices pourra être déterminée par des coefficients, fixés par une Commission et revisables, tenant compte de la nature de la profession et de la population de la commune.

Le système des fonds communs, qui soulève une question délicate de répartition, et rompt l'indépendance des finances locales, sera conservé seulement à titre accessoire, comme recette d'appoint, pour éviter aux communes une chute brusque de leurs recettes.

Enfin, les taxes doivent naturellement tenir une place importante dans les budgets locaux, et il convient de se féliciter à cet égard de l'extension que la loi du 13 Août 1926 a donnée à cet élément, développant ainsi l'autonomie fiscale des localités. Mais la meilleure formule paraît, en dehors des taxes *stricto sensu* qui représentent la rémunération d'un service rendu, et sont dans la logique de la mission de la commune, celle de la loi du 29 Décembre 1897, qui autorise les communes à établir « des taxes directes et proportionnelles sur les propriétés et objets sis sur son territoire ». Il convient surtout d'éviter la super-

position d'une taxe à une imposition d'Etat, et l'Etat devrait abandonner aux départements et aux communes les taxes qui ne lui rapportent qu'une poussière de produits et limitent le rendement des taxes locales identiques. Les taxes somptuaires se justifient aisément en théorie comme frappant le superflu. Le capital, enfin, revêt un caractère réel qui le fait relever de la commune. Sa valeur résulte souvent des circonstances extérieures inhérentes à la cité, et les communes seraient fondées à y trouver la compensation de leurs travaux. Trois applications sont des plus intéressantes : la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties, les plus-values immobilières et la valeur des fonds professionnels.

Enfin, pour couronner l'indépendance des finances communales, il serait opportun de laisser aux localités le soin, sous le contrôle de l'autorité supérieure, d'établir leurs impositions par une organisation administrative autonome.

VU :

Le Président de la thèse,

EDGARD ALLIX.

VU :

Le Doyen de la Faculté,

H. BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

J. CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
BIBLIOGRAPHIE	III
INTRODUCTION	V
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Centimes additionnels.</i>	1
SECTION I. — Le régime des Centimes additionnels	1
SECTION II. — Critique des Centimes additionnels	17
CHAPITRE II. — <i>Les Fonds communs.</i>	34
SECTION I. — Le Fonds commun des Boissons..	38
SECTION II. — Le Fonds commun de l'Impôt sur le Chiffre d'affaires.....	50
CHAPITRE III. — <i>Les Impôts locaux autonomes.</i>	57
SECTION I. — Les taxes proprement dites.....	58
SECTION II. — Les Octrois	61
SECTION III. — Les Impôts locaux autres que les octrois, avant la loi du 13 Août 1926.....	71
§ 1. - Avant la Loi du 29 Décembre 1897.....	71
§ 2. - La Loi du 29 Décembre 1897.....	73
§ 3. - Les ressources fiscales des départements avant la loi du 13 Août 1926....	81

	PAGES
CHAPITRE IV. — <i>Les Taxes locales dans la Loi du</i>	
13 Août 1926	84
SECTION I. — Elaboration de la loi	84
§ 1. - Le rapport de la Sous-Commission des Taxes	84
§ 2. - Les Projets de lois et le Rapport Ni- veaux	88
§ 3. - La discussion devant les Chambres...	92
SECTION II. — Texte de la Loi du 13 Août 1926..	97
SECTION III. — Appréciation de la Loi du 13 Août 1926	103
CHAPITRE V. — <i>Les projets de réforme générale</i>	
<i>des Impositions locales</i>	109
SECTION I. — Le projet Caillaux de 1909.....	111
SECTION II. — Le rapport Malvy	115
SECTION III. — La proposition Sari.....	117
CONCLUSION	122

